



DIREKTION DER JUSTIZ
UND DES INNERN
DES KANTONS ZÜRICH

Gemeindegesetz

Vernehmlassungsentwurf vom 6. Oktober 2010

ERLÄUTERUNGEN

Stand 12.10. 2010

Inhaltsverzeichnis

A. AUSGANGSLAGE	3
1. Vielfältige Gemeindelandschaft	3
2. Gemeindeautonomie	3
3. Entwicklungen im Gemeindewesen	4
3.1. Steigende Anforderungen an die Gemeinden	4
3.2. Reformen in den Zürcher Gemeinden	4
3.3. Entwicklungen im Rechnungswesen	4
4. Notwendigkeit einer Totalrevision des Gemeindegesetzes	5
4.1. Vorgaben der Kantonsverfassung	5
4.2. Mängel des geltenden Gemeindegesetzes	6
4.3. Regelungsbedarf im Haushaltrecht	6
B. LEITGEDANKEN DER VORLAGE	7
1. Grundlagen	7
2. Kantonale Gemeindestrategie	7
3. Die wichtigsten Ziele	8
3.1. Selbstständige Aufgabenerfüllung	8
3.2. Zeitgemässe und wirksame Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten	8
3.3. Sicherheit bei der Aufgabenerfüllung	9
3.4. Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung	9
C. INHALT UND AUFBAU DES GESETZES	10
D. WICHTIGE REGELUNGSBEREICHE	12
1. Allgemeine Bestimmungen	12
2. Organe	13
2.1. Stimmberechtigte	13
2.2. Gemeindeversammlung	14
2.3. Initiativ- und Referendumsrecht	16
2.4. Gemeindeparlament	17
2.5. Behörden	17
3. Aufgabenerfüllung	20
4. Zusammenarbeit	21
4.1. Formen der Zusammenarbeit	21
4.2. Beschlussfassung über interkommunale Verträge	22
4.3. Neuerungen beim Zweckverband	22
5. Finanzhaushalt	23
5.1. Transparenz in der Finanzpolitik	23
5.2. Neubewertung der Bilanz	23
5.3. Vergrößerter finanzpolitischer Spielraum	24

5.4.	Aufwandüberschüsse und die Rolle des Eigenkapitals	25
5.5.	Abtragung von Bilanzfehlbeträgen	25
5.6.	Finanz- und Aufgabenplan	26
5.7.	Bewilligung von Ausgaben	26
5.8.	Finanztechnische Prüfung	26
6.	Änderungen im Bestand und Gebiet der Gemeinden	27
6.1.	Zusammenschlüsse von Gemeinden	27
6.2.	Kantonale Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen	28
6.3.	Änderungen im Gemeindegebiet	29
7.	Aufsicht und Rechtspflege	29
7.1.	Aufsicht	29
7.2.	Rechtspflege	30
E.	AUSWIRKUNGEN	31
1.	Auswirkungen für die Gemeinden	31
2.	Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Kanton	32
F.	ANHANG	33
1.	Die neuen Elemente von HRM2	33
2.	Abkürzungsverzeichnis für Gesetzesentwurf und Erläuterungen	34

A. AUSGANGSLAGE

Das Zürcher Gemeindewesen zeichnet sich aus durch lokale Autonomie, dezentrale Entscheidungsstrukturen und Bürgernähe. Die Gemeinden gewähren ihren Einwohnerinnen und Einwohnern ein hohes Mass an Mitwirkung und Identifikation und sind daher auch staatspolitisch von grosser Bedeutung.

1. Vielfältige Gemeindelandschaft

Der Kanton Zürich weist eine grosse Anzahl von Gemeinden auf. Die Gemeindestruktur stammt grösstenteils aus dem 19. Jahrhundert und hat sich seither – mit Ausnahme der Eingemeindungen in den Städten Zürich und Winterthur – nicht wesentlich verändert. Der Bestand der politischen Gemeinden ist weitgehend konstant geblieben, während die Zahl der Schulgemeinden durch die Bildung von Einheitsgemeinden in den letzten Jahren stark abgenommen hat. Heute ist der Kanton in 171 politische Gemeinden aufgeteilt; dabei handelt es sich um 12 Gemeinden mit Gemeindeparlament und um 159 Gemeinden mit Gemeindeversammlung und Urnenabstimmung. Im Weiteren bestehen 124 eigenständige Schulgemeinden. Hinzu kommen rund 200 Zweckverbände und weitere Träger der interkommunalen Zusammenarbeit, die einen bedeutenden Anteil der kommunalen öffentlichen Aufgaben erfüllen. Die Gemeindelandschaft des Kantons Zürich zeichnet sich durch eine grosse Vielfalt aus. Bevölkerungszahl, Fläche, Steuerkraft und Leistungsfähigkeit der Gemeinden unterscheiden sich stark. Unabhängig von ihrer Grösse und Leistungsfähigkeit müssen jedoch alle Gemeinden dieselben Aufgaben wahrnehmen. Das Gemeindegesetz (GG) bildet die massgebende Ordnung für die Organisation und den Haushalt von rund 500 unterschiedlichen öffentlich-rechtlichen Aufgabenträgern.

2. Gemeindeautonomie

Die Gemeindeautonomie geniesst im Kanton Zürich einen hohen Stellenwert. Die Kantonsverfassung anerkennt die Selbstständigkeit der Gemeinden und schreibt vor, dass das kantonale Recht den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum gewähren soll. In der Praxis gelten die Gemeinden in einem Sachbereich als selbstständig oder autonom, wenn ihnen der kantonale Gesetzgeber dessen Regelung ganz oder teilweise überlässt, so dass sie eigene Regelungen oder Entscheidungen treffen und ihren besonderen Verhältnissen und Bedürfnissen Rechnung tragen können. Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip sollen Gemeinden eine öffentliche Aufgabe dann wahrnehmen, wenn sie diese mindestens ebenso zweckmässig erfüllen können wie der Kanton. Das geltende Gemeindegesetz regelt im Wesentlichen die Autonomie der Gemeinden in den Bereichen Organisation und Haushalt und räumt ihnen eine grosse Organisationsautonomie ein.

3. Entwicklungen im Gemeindewesen

3.1. Steigende Anforderungen an die Gemeinden

Der Druck auf die Gemeinden ist stetig gewachsen. Zahlreiche Gemeinden stossen bei der Erfüllung einzelner Aufgaben an Leistungsgrenzen, weil neue Aufgaben hinzugekommen sind oder das Leistungsangebot ausgebaut wurde. Gleichzeitig haben die Einwohnerinnen und Einwohner höhere Erwartungen an die Rechtmässigkeit, Effektivität und Effizienz der Kommunalverwaltung. Ein grosser Teil der öffentlichen Aufgaben im Kanton Zürich sind Verbundaufgaben, die von Gemeinden und Kanton gemeinsam erfüllt werden. Durch die zunehmende Aufgabenverflechtung sind die Gemeinden vermehrt Vollzugsorgane der Kantone und des Bundes geworden. Verschiedene Gemeinden sehen sich zudem mit Problemen bei der Besetzung ihrer Behörden konfrontiert. Es besteht somit auf verschiedenen Ebenen Klärungs- und Handlungsbedarf (vgl. dazu Steiner/Reist/Rielle, Gemeindebefragung 2005 – Zustand der Gemeinden des Kantons Zürich, Bern 2006; Gemeindeamt des Kantons Zürich, Projekt zur Reform der Gemeindestrukturen, Schlussbericht November 2007; Kanton Zürich, Gemeindebericht 2009, Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 18. November 2009).

3.2. Reformen in den Zürcher Gemeinden

Die Zürcher Gemeinden sind wie die Mehrzahl der Schweizer Gemeinden im Wandel begriffen. Diese Schlussfolgerung kann aus der Gemeindebefragung 2005 gezogen werden. Der im Kanton Zürich am häufigsten umgesetzte Reformtyp ist die interkommunale Zusammenarbeit. Die Gemeinden sind vermehrt mit Aufgabenstellungen konfrontiert, die eine überkommunale Lösung erfordern. Die Komplexität der Sachprobleme nimmt zu und lässt sich durch eine Zusammenarbeit besser meistern, weil Synergieeffekte genutzt und die Professionalität gesteigert werden können. Mit der Zusammenarbeit sind allerdings zwangsläufig gewisse Beschränkungen der Mitwirkungsmöglichkeiten der Gemeinden und der Stimmberechtigten verbunden.

New Public Management (NPM) als Reform des gesamten politisch-administrativen Systems hat nur in den Städten eine namhafte Verbreitung gefunden. Weit verbreitet sind hingegen einzelne Elemente von New Public Management: Der Beamtenstatus gehört der Vergangenheit an, Internetwebsites sind eine selbstverständliche Dienstleistung und mehr als die Hälfte der Gemeinden haben ein Leitbild erstellt. Bei den Reformen der politischen Institutionen fällt auf, dass die Exekutiven höher entschädigt werden, die durchschnittliche Exekutivgrösse verkleinert und die Zahl der Spezialbehörden verringert wurde. Bei all diesen Reformen stehen die Steigerung des Gemeinwohls und die Erhöhung der Leistungsfähigkeit im Zentrum.

3.3. Entwicklungen im Rechnungswesen

Die Gemeinden führen ihren Haushalt gemäss geltendem Recht nach den Vorgaben des so genannten harmonisierten Rechnungsmodells (HRM1). Dieses hat sich seit Mitte der 80er Jahre als Modell für das Rechnungswesen der öffentlichen Haushalte bewährt. Es hat die

korrekte Haushaltsführung nach dem Modell der doppelten Buchhaltung und nach den traditionellen Budget- und Finanzgrundsätzen ermöglicht.

In der Zwischenzeit gibt es aber neue Entwicklungen in der Führung öffentlicher Haushalte, welche die erreichte Harmonisierung gefährden. Unter dem Druck finanzieller Engpässe haben verschiedene Kantone und Gemeinden neue Konzepte der Verwaltungsführung, insbesondere des New Public Management, eingeführt. Die Fokussierung auf eine wirtschaftliche Verwaltungsführung rückte betriebsbuchhalterische Ansätze in den Vordergrund, was sich entsprechend in den Finanzbuchhaltungen niederschlug. In neuerer Zeit hat sich dieser Trend durch die Entstehung der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) noch verstärkt. Einige Kantone, darunter auch der Kanton Zürich, orientieren sich an diesen neuen Standards und haben ihr Rechnungswesen revidiert. Um einer Zersplitterung im Rechnungswesen entgegen zu treten, musste das HRM1 an die neuen Anforderungen angepasst werden.

Am 25. Januar 2008 hat die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren das Handbuch HRM2 verabschiedet und den Kantonen und Gemeinden empfohlen, die neu vorliegenden 20 Fachempfehlungen innerhalb der kommenden 10 Jahre (d.h. bis 2018) umzusetzen.

4. Notwendigkeit einer Totalrevision des Gemeindegesetzes

4.1. Vorgaben der Kantonsverfassung

Seit dem 1. Januar 2006 ist die neue Kantonsverfassung (KV) in Kraft, die das Gemeinwesen ausführlich im 7. Kapitel regelt. Zum Teil entsprechen die neuen Verfassungsnormen in materieller Hinsicht denjenigen im geltenden Gemeindegesetz. Die Verfassung bringt indessen auch gewichtige Neuerungen mit sich wie beispielsweise die Einführung des obligatorischen Finanzreferendums und der obligatorischen Urnenabstimmung bei Änderungen der Gemeindeordnung.

Viele Verfassungsbestimmungen im Kapitel 7 (Gemeinden) und einige Vorgaben im Kapitel 8 (öffentliche Aufgaben) sowie im Kapitel 9 (Finanzen) sind sodann nicht direkt anwendbar und müssen auf Stufe des Gemeindegesetzes konkretisiert werden. Dies gilt unter anderem für folgende Regelungsbereiche:

- Das Gesetz hat festzulegen, wie zusammenschlusswillige Gemeinden in ihren Bestrebungen vom Kanton unterstützt werden (Art. 84 Abs. 5 KV).
- Das Gesetz hat zu regeln, welche Geschäfte zwingend der Urnenabstimmung unterstellt werden sollen (Art. 86 Abs. 2 lit. b KV) und welche Volksrechte in der Gemeinde sinngemäss auch für Zweckverbände gelten (Art. 93 Abs. 2 KV).
- Quartier- oder Ortsteilkommissionen (Art. 88 KV) können die Gemeinden erst einführen, wenn die notwendigen Ausführungsbestimmungen auf Gesetzesstufe vorliegen.
- Das Gesetz hat festzulegen, in welchen Fällen interkommunale Verträge von den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament genehmigt werden müssen (Art. 91 Abs. 2 KV).

- Die Übertragung von kommunalen öffentlichen Aufgaben, zu deren Erfüllung keine hoheitlichen Befugnisse notwendig sind, erfordert eine Konkretisierung im kantonalen Recht (Art. 98 KV).
- Art. 124 KV verpflichtet die Gemeinden zur einer Aufgaben- und Finanzplanung. Hierfür sind ebenfalls konkretisierende kantonale Bestimmungen erforderlich.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Neuerungen der Kantonsverfassung zahlreiche materielle Änderungen des Gemeindegesetzes zur Folge haben. Mit der neuen Kantonsverfassung wurde ausserdem die ordentliche Gemeindeorganisation d.h. die Versammlungsgemeinde, die sämtliche Sachgeschäfte an der Gemeindeversammlung abwickeln konnte, abgeschafft. Dies macht in formeller Hinsicht eine Neugliederung des Gemeindegesetzes notwendig.

4.2. Mängel des geltenden Gemeindegesetzes

Die heutige Rechtsgrundlage für das Gemeindewesen im Kanton Zürich bildet das Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (GG). Seit dessen Erlass haben sich die Gemeindelandschaft und die Aufgaben der Gemeinden stark verändert. Entsprechend enthält das Gemeindegesetz mancherorts veraltete Bestimmungen, die den Gemeinden zu wenig Gestaltungsspielraum lassen und damit den Anforderungen an zeitgemässe Organisationsvorgaben nicht mehr gerecht werden. Auch erweist sich das Gemeindegesetz teilweise als praxisfremd, indem es beispielsweise bei Versammlungsgemeinden keine Möglichkeit der Entscheidelegation an die Verwaltung vorsieht. Im Weiteren fehlen dem Gemeindegesetz notwendige Bestimmungen. So ist beispielsweise der Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit nur rudimentär geregelt. Hinsichtlich der privatrechtlichen Ausgliederung öffentlicher Aufgaben bestehen keine ausdrücklichen Vorgaben. Ausserdem reichen die Vorschriften bei Bestandesänderungen von Gemeinden nicht aus, um in der Praxis bestehende Vorgehensfragen zu beantworten. Schliesslich ist das Gemeindegesetz auch in formeller Hinsicht mangelhaft. Es enthält themenfremde Bereiche wie beispielsweise das Bürgerrecht oder den Bereich von Niederlassung und Aufenthalt.

4.3. Regelungsbedarf im Haushaltrecht

Das geltende Haushaltsrecht gemäss HRM1 entspricht nicht mehr den Anforderungen an eine zeitgemässe Rechnungslegung und an eine wirksame Steuerung des Finanzhaushaltes. Es fokussiert zu einseitig auf ein einfaches Modell der raschen Refinanzierung von Anlagen und vernachlässigt die Bereitstellung von zuverlässigen Informationen als Entscheidungsgrundlage für die Bevölkerung, die Politik und die Verwaltungsführung. Das Grundmodell wird immer mehr durch betriebswirtschaftlich motivierte Spezialregelungen ausgehöhlt (Branchenbestimmungen), die zunehmend das Ziel des kommunalen Haushaltsrechts, die Harmonisierung, gefährden. Auch in formeller Hinsicht besteht ein ausgewiesener Handlungsbedarf zur umfassenden Regelung des kommunalen Haushaltsrechts, nachdem die geltenden Bestimmungen zum Gemeindehaushalt nur noch übergangsrechtlich anwendbar sind.

B. LEITGEDANKEN DER VORLAGE

1. Grundlagen

Die neue Kantonsverfassung hat die Stellung der Zürcher Gemeinden gestärkt. Das kantonale Recht hat den Gemeinden einen möglichst weiten Handlungsspielraum zu gewähren (Art. 85 Abs. 1 KV), den sie selbstverantwortlich wahrnehmen müssen. Nach dem Willen des Verfassungsgebers sind die Gemeinden demokratisch konstituierte Selbstverwaltungskörperschaften mit einer starken Integrationsfunktion für ihre Einwohnerinnen und Einwohner. Dieser Grundhaltung ist auch das neue Gemeindegesetz verpflichtet. Das neue Gemeindegesetz gewährt den Gemeinden in verschiedenen Bereichen grössere Freiheiten. Gleichzeitig übernehmen die Gemeinden mehr Verantwortung für die Gestaltung ihrer Zukunft und ihr finanzielles Handeln.

Den Gemeinden wird ein Gestaltungsspielraum für eigene Lösungen eingeräumt; sie können sich nach den eigenen Bedürfnissen organisieren und ihre Aufgaben erfüllen. Das bedeutet, dass der Kanton die Gemeinden nur dort an Vorschriften bindet, wo dies sinnvoll und notwendig ist, etwa wenn es um die politischen Rechte, die Transparenz bei der Haushaltsführung und die kantonale Aufsicht geht. Hier vermag die Festlegung von Rahmenregelungen nicht zu genügen, weil das Interesse an einer einheitlichen Regelung im ganzen Kanton überwiegt.

Die Zürcher Gemeinden sollen mit einer zeitgemässen Organisation, die auf Bewährtem aufbaut und Neues aufnimmt, die Zukunft gestalten können. Das neue Gemeindegesetz stellt dafür die Werkzeuge zur Verfügung und soll den Gemeinden als Kompass dienen, wie sie ihre Aufgaben im Dienste der Bevölkerung am besten erfüllen können.

2. Kantonale Gemeindestrategie

Wichtige Bausteine für das Verständnis des neuen Gemeindegesetzes finden sich in den Leitsätzen für eine Reform der Gemeindestrukturen, die der Regierungsrat am 25. Juni 2008 verabschiedet hat (RRB Nr. 1004/2008). Die Leitsätze gehen vom Kerngedanken aus, dass der Kanton Zürich starke und leistungsfähige Gemeinden braucht. Sie sollen ihren Einwohnerinnen und Einwohnern ein hohes Mass an Mitwirkung und Identifikation gewähren.

Für die Gemeindeentwicklung sind die Gemeinden verantwortlich. Die einzelne Gemeinde muss selber entscheiden, welche Reform für sie die Richtige ist. Aufgabe des Kantons ist es, für günstige Rahmenbedingungen zu sorgen, um so den Gemeinden eine bestmögliche Aufgabenerfüllung zu ermöglichen.

Um die anstehenden Herausforderungen zu bewältigen, braucht es in erster Linie einfachere und leistungsfähigere Gebietsstrukturen. Die genannten Leitsätze gehen davon aus, dass dieses Ziel unter anderem erreicht werden kann, wenn sich Gemeinden zusammenschliessen und damit strukturelle Verbesserungen auf lange Sicht erreichen. Weiter soll die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden vereinfacht und wirksamer gestaltet werden, indem Aufgabenträger gebildet werden, die in einem bestimmten Einzugsgebiet mehrere Aufgaben

erfüllen. Gemeindegemeinschaften sollen die Handlungsfähigkeit der Gemeinden und die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten erhalten und stärken. Insbesondere kleine Gemeinden im ländlichen Raum, die an Leistungsgrenzen stossen, sollen sich zu stärkeren Gemeinden zusammenschliessen können. Dies gilt sowohl für politische Gemeinden als auch für Schulgemeinden.

3. Die wichtigsten Ziele

Das neue Gemeindegesetz soll einen geeigneten Rahmen schaffen, damit die Gemeinden ihre Aufgaben selbstständig, demokratisch, wirtschaftlich und rechtmässig sowie im Sinne der Interessen ihrer Einwohnerinnen und Einwohner erfüllen können. Um diese Ziele zu erreichen, stellt das Gemeindegesetz die erforderlichen Instrumente und Verfahren zu Verfügung.

3.1. Selbstständige Aufgabenerfüllung

Die Selbstständigkeit bei der Aufgabenerfüllung im Sinne des Vernehmlassungsentwurfs bedeutet, dass die Gemeinden für ihre Organisation grundsätzlich selber verantwortlich sind. Ihnen soll ein möglichst grosser Gestaltungsspielraum eingeräumt werden, in dessen organisatorischen Rahmen sie ihre Aufgaben erfüllen können. Unter Beachtung der Mindestanforderungen, die sich aus der Verfassung und aus rechtlichen Prinzipien ergeben, erweitert der Vernehmlassungsentwurf den Handlungsspielraum der Gemeinden für eine massgeschneiderte Ausgestaltung ihrer Organisation. Dies ermöglicht den Gemeinden, ihre Verwaltungsorganisation flexibel zu verändern (Ressortbildung), das Kommissionswesen nach den konkreten Bedürfnissen der Gemeinde auszugestalten und zu erweitern (Quartier- und Ortsteilkommission) sowie die Verwaltung bei der selbstständigen Erledigung von Aufgaben mit einzubeziehen. Ausserdem entscheiden die Gemeinden selber, ob sie die Aufgaben mit Hilfe von dezentralen Organisation oder anderen Gemeinden erfüllen wollen und bei öffentlich-rechtlichen Aufgabenträgern legen sie deren Organisation fest. Der Vernehmlassungsentwurf stellt klar, welche Organisationsformen zulässig sind, welche Mindestanforderungen an die organisatorische Ausgestaltung eingehalten werden müssen und welche Rolle die Gemeinden bei der ausgelagerten Aufgabenerfüllung wahrzunehmen haben. Den Gemeinden steht es auch zu, ihre eigene Selbstständigkeit zu Gunsten eines Zusammenschlusses mit Nachbargemeinden aufzugeben mit dem Ziel, ihre Stellung zu stärken.

3.2. Zeitgemässe und wirksame Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten

Der Vernehmlassungsentwurf zielt darauf ab, die Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten zeitgemäss und wirksam auszugestalten. Er knüpft bei den bestehenden Formen der Mitwirkung an und sieht lediglich punktuelle Anpassungen vor. Das Schwergewicht der politischen Beschlussfassungen fällt nach wie vor in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeparlaments. Damit die Stimmberechtigten ihre politischen Rechte aber wirksamer ausüben können und über bessere Entscheidungsgrundlagen verfügen, sollen die ihnen zur Verfügung stehenden Informationen verbessert werden (z.B. Finanz- und Aufgabenplan, Jahresrechnung mit Anhang). Ausserdem wird der Ansatz der Kantonsverfassung, die Ur-

nenabstimmung massvoll zu stärken, im Gesetzesentwurf weitergeführt. Dies erleichtert den Stimmberechtigten die Teilhabe an den wichtigsten Geschäften. In Bezug auf das Initiativrecht orientiert sich der Vernehmlassungsentwurf an den rechtlichen Vorgaben für die kantonale Ebene, die erst vor kurzem an die heutigen Anforderungen angepasst worden sind. Durch das Festlegen von maximalen Behandlungsfristen wird die Wirksamkeit des Initiativrechts erhöht. Ausserdem bedürfen Initiativen in Versammlungsgemeinden der Unterstützung durch die Stimmberechtigten, damit sie der Urne vorgelegt werden können (Volksinitiative und unterstützte Initiative).

3.3. Sicherheit bei der Aufgabenerfüllung

Viele Gemeinden stehen vor der Frage, wie sie die Erfüllung ihrer Aufgaben unter veränderten Rahmenbedingungen organisieren sollen. Sie haben die Wahl, ob sie eine Aufgabe selber oder gemeinsam mit anderen Gemeinden erfüllen wollen. Ebenso haben sie die Möglichkeit, die Aufgaben einem externen Leistungserbringer zu übertragen. Das geltende Gemeindegesetz äussert sich kaum zu diesen Themen und hat damit zu einer gewissen Rechtsunsicherheit geführt. Neu werden gesetzliche Grundlagen geschaffen, welche die Instrumente und Verfahren der interkommunalen Zusammenarbeit sowie der Aufgabenübertragung regeln. Dadurch sollen die Gemeinden mehr Sicherheit im Umgang mit Entscheidungen erhalten, die für ihre Zukunft von grosser Bedeutung sind. Wichtig ist Planungssicherheit auch für Gemeinden, die sich zusammenschliessen wollen. Hier zeigt das Gesetz, wie der Fusionsprozess abläuft und mit welchen Leistungen des Kantons zusammenschlusswillige Gemeinden rechnen können.

Um eine ordnungsgemässe Aufgabenerfüllung und eine zweckmässige Verwendung der Steuermittel zu gewährleisten, braucht es geeignete Aufsichts- und Kontrollinstanzen. Dazu gehören die von den Stimmberechtigten oder dem Gemeindeparlament gewählten Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionen. Der Vernehmlassungsentwurf geht davon aus, dass eine Gemeinde zuerst selber aktiv wird, wenn es in ihrem Zuständigkeitsbereich zu Schwierigkeiten kommt. Die kantonalen Aufsichtsinstanzen intervenieren nur dann, wenn eine Gemeinde Unregelmässigkeiten nicht selber beheben kann.

3.4. Wirtschaftliche Aufgabenerfüllung

Die Gemeinden sollen ihre Aufgaben möglichst effizient erfüllen. Der Vernehmlassungsentwurf fördert daher den wirtschaftlichen Umgang mit den finanziellen Ressourcen der Gemeinde. Informationen über die wirtschaftlichen Vorgänge und Verhältnisse einer Gemeinde sollen adressatengerecht und transparent vermittelt werden. Dies ermöglicht zuverlässige finanzpolitische Entscheidungsgrundlagen für Behörden und Bevölkerung und stellt betriebswirtschaftlich verwertbare Daten zur Verwaltungsführung zur Verfügung. Die Pflicht zur fachkundigen und unabhängigen Rechnungsprüfung trägt ebenfalls dazu bei, den verantwortungsvollen Umgang mit den Gemeinderessourcen zu fördern. Ausserdem werden Grundsätze der modernen Verwaltungsführung im Vernehmlassungsentwurf verankert. Diese sehen eine einheitliche, klare und effiziente politische Führung der Gemeinde vor. Entsprechend wird

der Gemeindevorstand als zentrales Führungs- und Kontrollorgan der Gemeinde gestärkt (Unterordnung der Kommissionen, internes Kontrollsystem).

C. INHALT UND AUFBAU DES GESETZES

Das Gemeindegesetz regelt das Organisations- und Haushaltsrecht der politischen Gemeinden und der Schulgemeinden. Gegenstand des neuen Gemeindegesetzes ist die Regelung der Gemeindeorganisation, der Aufgabenerfüllung und der Ausgliederung öffentlicher Aufgaben, der interkommunalen Zusammenarbeit, des Finanzhaushalts, der Änderungen im Bestand und Gebiet der Gemeinden sowie der kantonalen Aufsicht über die Gemeinden und der Rechtspflege in Gemeindeangelegenheiten.

Das Gemeindegesetz ist ein Organisationserlass. Über die Erfüllung einzelner öffentlicher Aufgaben oder die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sagt es nicht aus. Entsprechend werden Elemente der Sachgesetzgebung aus dem Gemeindegesetz entfernt. So wird der Bereich Bürgerrecht (Zweiter Titel GG) in einem eigenen Gesetz geregelt werden (Kantonales Bürgerrechtsgesetz, vgl. Antrag des Regierungsrates vom 18. November 2009). Ebenso werden die Vorschriften im Bereich Niederlassung und Aufenthalt sowie die Ausführungsvorschriften zum Registerharmonisierungsgesetz (Dritter Titel GG) in ein neues Gesetz über die Einwohnerkontrolle überführt. Der Vernehmlassungsentwurf enthält auch keine Bestimmungen mehr zur Ortspolizei, zur Fürsorgebehörde oder zur Vertretung der Lehrpersonen in der Schulpflege; diese Bereiche werden neu in den entsprechenden Sachgesetzen geregelt. Ausserdem enthält der Vernehmlassungsentwurf auch keine Bestimmung mehr über die Pflicht zur Erstattung eines Gemeindeberichts an den Kantonsrat über die Aufgabenteilung. Da der Gemeindebericht und der Wirksamkeitsbericht gemäss neuem Finanzausgleichsgesetz sachlich eng verbunden sind, wurde die Berichterstattungspflicht gemäss GG im neuen Finanzausgleichsgesetz aufgenommen.

Mit der neuen Kantonsverfassung wurde die obligatorische Urnenabstimmung für alle Gemeinden eingeführt (Art. 89 KV). Damit wurde die ordentliche Gemeindeorganisation – die Versammlungsgemeinde, die sämtliche Sachgeschäfte an der Gemeindeversammlung abwickeln konnte – abgeschafft. Die heutige Gliederung in eine ordentliche und eine ausserordentliche Gemeindeorganisation muss deshalb für das neue Gemeindegesetz aufgegeben werden. An die Stelle der Gliederung nach Organisationsart (ordentliche/ausserordentliche Organisation) tritt neu eine Systematik, die sich an den Organen der Gemeinde orientiert.

Der Vernehmlassungsentwurf zum Gemeindegesetz umfasst 8 Teile mit insgesamt 203 Bestimmungen und ist wie folgt gegliedert:

1. Teil: Allgemeine Bestimmungen (9 Bestimmungen)

2. Teil: Organe (61 Bestimmungen)

1. Abschnitt: Stimmberechtigte

2. Abschnitt: Gemeindeversammlungen

3. Abschnitt: Gemeindeparlamente

4. Abschnitt: Kinder- und Jugendparlamente

5. Abschnitt: Behörden

3. Teil: Aufgabenerfüllung (8 Bestimmungen)

1. Abschnitt: Grundsätze

2. Abschnitt: Ausgliederungen

4. Teil: Zusammenarbeit (17 Bestimmungen)

1. Abschnitt: Gemeinsame Bestimmungen

2. Abschnitt: Vertragliche Zusammenarbeit

3. Abschnitt: Zweckverbände

4. Abschnitt: Weitere juristische Personen

5. Teil: Finanzhaushalt (71 Bestimmungen)

1. Abschnitt: Grundsätze

2. Abschnitt: Steuerung des Finanzhaushaltes

3. Abschnitt: Ausgaben und Anlagen

4. Abschnitt: Rechnungslegung

5. Abschnitt: Rechnungs- und Buchprüfung

6. Teil: Änderungen im Bestand und Gebiet der Gemeinden (15 Bestimmungen)

1. Abschnitt: Änderungen im Bestand

2. Abschnitt: Änderungen im Gebiet

7. Teil: Aufsicht und Rechtspflege (12 Bestimmungen)

1. Abschnitt: Aufsicht

2. Abschnitt: Rechtspflege

8. Teil: Schlussbestimmungen (10 Bestimmungen)

Die für den Gesetzesvollzug notwendigen Ausführungsvorschriften sollen in einer Verordnung zum Gemeindegesetz zusammengefasst werden. Insbesondere im Finanzhaushaltsrecht, aber auch in Teilbereichen des Organisationsrechts besteht Bedarf für eine detaillierte Ordnung.

D. WICHTIGE REGULUNGSBEREICHE

1. Allgemeine Bestimmungen

Das Gemeindegesetz findet Anwendung auf die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden des Kantons Zürich, sowie auf die übrigen kommunalen öffentlichen Rechtsträger wie Zweckverbände und Anstalten. Die Organisation der Kirchgemeinden wird in den Grundzügen im Kirchengesetz und den Kirchenordnungen geregelt. Für Kirchgemeinden kommt das Gemeindegesetz nur noch subsidiär zur Anwendung, falls in den massgeblichen gesetzlichen Grundlagen der kirchlichen Körperschaften darauf verwiesen wird. Dies entspricht der verstärkten Autonomie der kirchlichen Körperschaften.

Wie die Verfassung geht auch der Vernehmlassungsentwurf von der politischen Gemeinde aus, die alle öffentlichen kommunalen Aufgaben wahrnimmt. Schulgemeinden können Aufgaben im Bereich von Schule und Bildung wahrnehmen. In erster Linie versteht der Vernehmlassungsentwurf unter Schulgemeinde eine Spezialgemeinde, die alle Aufgaben der Volksschule erfüllt (Kindergarten, Primar- und Sekundarschule). Ferner gelten aber auch die bestehenden Primar- und Sekundarschulgemeinden als Schulgemeinden im Sinne des Gesetzes. Politische Gemeinden und Schulgemeinden sind im Gemeindegesetz weitgehend gleichgestellt.

Politische Gemeinden können sich grundsätzlich als Parlamentsgemeinde oder als Versammlungsgemeinde organisieren. Für Schulgemeinden bestimmt bereits die Verfassung, dass sie sich als Versammlungsgemeinden organisieren müssen. Im Rahmen des kantonalen Rechts und insbesondere des Gemeindegesetzes bestimmen die Gemeinden ihre weitere Organisation selber. Sie regeln in der Gemeindeordnung, welche Befugnisse den Stimmberechtigten, dem Parlament sowie dem Gemeindevorstand und den Behörden zukommen.

Die Gemeinden bestimmen in ihrer Gemeindeordnung grundsätzlich selber, welches Organ für die Rechtsetzung innerhalb der Gemeinde zuständig ist. Der Vernehmlassungsentwurf gibt allerdings vor, dass wichtige Rechtsätze durch die Stimmberechtigten oder das Parlament zu beschliessen sind. Weniger wichtige Rechtssätze können durch den Gemeindevorstand und die weiteren Gemeindebehörden beschlossen werden. Das Gemeindegesetz verweist bei dieser Rahmenordnung auf die sinngemäss anwendbare Bestimmung der Kantonsverfassung, die Bereiche aufzählt, deren Regelung grundsätzlich als wichtig erscheint. Damit kommen für Kanton und Gemeinden bei der Verteilung der Rechtsetzungsbefugnisse dieselben Kriterien zur Anwendung. Die Bestimmung dürfte für die Gemeinden keine grundlegenden Veränderungen zur Folge haben. Sie lässt den Gemeinden hinreichend Raum, die Rechtsetzungsbefugnisse ihren Verhältnissen entsprechend auf die Gemeindeorgane zu verteilen. Anders als auf kantonaler Ebene wird auf Stufe Gemeinde der Begriff „Gesetz“ nicht verwendet. Wichtige Rechtsätze werden in Form eines „Gemeinderlasses“, weniger wichtige Rechtssätze als „Behördenerlass“ beschlossen.

2. Organe

Die grundlegende Organisation der Gemeinden wird durch die Kantonsverfassung vorgegeben. Gleichzeitig führt die Verfassung für den Grossen Gemeinderat und den Gemeinderat neue Namen ein: das Gemeindeparlament und der Gemeindevorstand. Gemeindeorgane sind gemäss Art. 87 KV die Gesamtheit der Stimmberechtigten, der Gemeindevorstand und die weiteren vom Gesetz bezeichneten Behörden. Anstelle der Gemeindeversammlung kann die politische Gemeinde ein Gemeindeparlament einführen. Die Stimmberechtigten üben ihre Rechte an der Urne und in Versammlungsgemeinden auch in der Gemeindeversammlung aus. Der zweite Teil des Vernehmlassungsentwurfs folgt der Gliederung nach den Gemeindeorganen.

2.1. Stimmberechtigte

Die Kantonsverfassung hat das Willensbildungsverfahren an der Urne aufgewertet und hält fest, dass besondere im Gesetz bezeichnete Geschäfte der Urnenabstimmung zu unterstellen sind (Art. 86 Abs. 2 lit. b KV). Dieses Anliegen wird im Vernehmlassungsentwurf konkretisiert. Die Verfassung selbst schreibt die Urnenabstimmung für eine Reihe von wichtigen Beschlussfassungen vor. Damit geht sie stillschweigend davon aus, dass über wichtige Geschäfte an der Urne abzustimmen ist. In der Urnenabstimmung ist die Beteiligung der Stimmberechtigten im Regelfall um ein Vielfaches höher als in der Versammlung. Die Urnenabstimmung erleichtert die Teilhabe der Stimmberechtigten und ermöglicht im Vorfeld der Abstimmung eine breitere Diskussion der Stimmberechtigten als in der Versammlung. Demgegenüber verlieren die Stimmberechtigten an der Urne die Möglichkeit zur Mitwirkung, die sie in einer Gemeindeversammlung hätten, insbesondere das Recht zur Änderung der Vorlage. Die Verfassung schreibt die Urnenabstimmung in folgenden Fällen vor:

- Erlass und Änderung der Gemeindeordnung, insbesondere die Festlegung der Organisation und der Zuständigkeit der Gemeindeorgane (vgl. Art. 89 Abs. 2 KV),
- Unterstellung der Gemeinde unter den Zuständigkeitsbereich der kantonalen Ombudsstelle (Art. 81 Abs. 4 KV),
- Ausgabenbewilligungen gemäss der Finanzkompetenzordnung der Gemeindeordnung (vgl. Art. 86 Abs. 2 lit. a KV),
- Beschlüsse der Gemeindeversammlung, wenn ein Drittel der anwesenden Stimmberechtigten eine nachträgliche Urnenabstimmung verlangt (vgl. Art. 86 Abs. 3 KV),
- Übertragung von Aufgaben an Dritte, zu deren Erfüllung hoheitliche Befugnisse erforderlich sind (Art. 98 Abs. 3 KV),
- Bestandesänderungen (vgl. 84 Abs. 1 und 2 KV), nämlich der Zusammenschluss von politischen Gemeinden und Beschlüsse zur Auflösung von Schulgemeinden.

Der Vernehmlassungsentwurf folgt der Stossrichtung der Verfassung, die Urnenabstimmung massvoll zu stärken. Folgende Geschäfte, die für die Gemeinde von grosser Bedeutung sind, werden neu der Urnenabstimmung unterstellt:

- Ausgliederung von Aufgaben (d.h. die Übertragung von bedeutenden Aufgaben an Dritte; vgl. §§ 74 ff.),
- Verträge über die interkommunale Zusammenarbeit (z.B. Zweckverband, gemeinsame Gemeindeanstalt, gemeinsame AG, wichtige Anschluss- oder Zusammenarbeitsverträge; §§ 79 ff.)
- Änderungen im Gemeindegebiet (z.B. wenn grosse Gemeindegebiete von einer Gemeinde an eine andere übergehen; §§ 179 ff.).

Die Unterstellung dieser Geschäfte unter das Urnenabstimmungsverfahren rechtfertigt sich aus mehreren Gründen. Zum einen sind Erlasse und Verträge, die der Gemeindeordnung vorgehen, im gleichen Rechtssetzungsverfahren zu beschliessen wie die Gemeindeordnung selber (Gesetzeshierarchie). Zum anderen sind Geschäfte, die in der Regel Ausgaben in Höhe des Aufgabenreferendums binden oder künftig das Ausgabenreferendum ausschliessen, ebenfalls von den Stimmberechtigten an der Urne zu beschliessen (obligatorisches Finanzreferendum). Schliesslich erfordert das Gleichbehandlungsgebot die Urnenabstimmung für Geschäfte, die mit solchen vergleichbar sind, die bereits von der Kantonsverfassung der Urne unterstellt worden sind.

Der Ausschlusskatalog für Geschäfte, die von Gesetzes wegen der Urnenabstimmung entzogen sind, entspricht im Wesentlichen der geltenden Rechtspraxis; insbesondere kann gemäss zürcherischer Tradition über Budget und Steuerfuss nicht an der Urne abgestimmt werden.

Das Doppelantragsrecht, das heute den Parlamentsgemeinden vorbehalten ist, gilt gemäss Vernehmlassungsentwurf neu auch in Versammlungsgemeinden. Kommt es über eine Vorlage zur Urnenabstimmung, welche durch die Gemeindeversammlung oder das Parlament geändert worden ist, kann der Gemeindevorstand seine ursprüngliche Vorlage ebenfalls der Urnenabstimmung unterstellen, um den Stimmberechtigten bei umstrittenen Vorlagen eine Auswahl zur Beschlussfassung vorzulegen.

2.2. Gemeindeversammlung

Der Vernehmlassungsentwurf sieht vor, dass das Schwergewicht der politischen Beschlussfassungen in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fällt. Der Aufgabenbereich der Versammlung umfasst die wichtigsten Entscheide zum Bestand, zur Organisation, zu den Aufgaben und zu den Finanzen der Gemeinde, sofern dafür nicht die Urnenabstimmung vorgeschrieben ist. Im Besonderen ist die Gemeindeversammlung für folgende Geschäfte zuständig:

- die Beschlussfassung über Gemeindeerlasse (vgl. § 5),
- die politische Kontrolle über Behörden, Verwaltung und die weiteren Träger öffentlicher Aufgaben (vgl. § 17),
- die Festsetzung des Budgets und des Steuerfusses (vgl. § 112),

- die Abnahme der Jahresrechnungen (vgl. § 122) und soweit eine Geschäftsprüfungskommission besteht des Geschäftsberichts (vgl. § 124),
- die Abnahme von Bauabrechnungen (vgl. § 135),
- Ausgabenbewilligungen nach Massgabe der Finanzkompetenzordnung gemäss Gemeindeordnung (vgl. § 130),
- Liegenschaftsgeschäfte nach Massgabe der Kompetenzregelung in der Gemeindeordnung (vgl. § 141) sowie
- Wahlen (vgl. § 40 VE-GPR).

Die Gemeindeversammlung zeichnet sich dadurch aus, dass sich die Stimmberechtigten direktdemokratisch an der Willensbildung beteiligen können; den Stimmberechtigten steht nebst dem eigentlichen Stimmrecht auch das Recht zur Aussprache und zur Änderung von Vorlagen zu. Der Vernehmlassungsentwurf normiert das Verfahren in der Gemeindeversammlung und beschränkt sich auf die Regelung der wesentlichen Festlegungen. Grundsätzlich entsprechen die Verfahrensbestimmungen dem geltenden Recht mit einigen wenigen Neuerungen:

- Neu gilt das Öffentlichkeitsprinzip auch für die Verhandlungen der Gemeindeversammlungen. Das Prinzip zielt darauf hin, das Vertrauen in die Entscheidungsfindung von Legislativorganen durch Schaffung von Transparenz zu erhöhen. Es ist nicht mehr zeitgemäss, die Öffentlichkeit von der Gemeindeversammlung generell auszuschliessen.
- Sodann genügt es gemäss Vernehmlassungsentwurf nicht mehr, die zur Behandlung in der Gemeindeversammlung bestimmten Gegenstände lediglich zur Einsicht aufzulegen. Neu wird der Gemeindevorstand verpflichtet, einen Beleuchtenden Bericht zu verfassen.
- Das Institut der vorberatenden Gemeindeversammlung wird leicht gestärkt, indem sie neu eine Abstimmungsempfehlung zu Handen der Urnenabstimmung abzugeben hat. Ausserdem werden offene Fragen der Praxis im Gesetzesentwurf klar geregelt (Bereinigungsverfahren und Ausnahme von der Vorberatung). In der vorberatenden Versammlung haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit zur Mitwirkung und Änderung einer Vorlage. Damit kann der Verlust der direkten Mitwirkungsrechte, der mit Urnenabstimmungen einhergeht, kompensiert werden. Zurzeit kennen 57 von 159 Versammlungsgemeinden die vorberatende Gemeindeversammlung.
- Das Quorum für die Durchführung von geheimen Abstimmungen und Wahlen wird herabgesetzt. Neu genügt dafür ein Zehntel der an der Versammlung anwesenden Stimmberechtigten. Damit soll die Gefahr des aus einem Versammlungssystem notwendigerweise herrührenden Konformitätsdrucks reduziert werden. Die geheime Stimmabgabe ist staatsrechtlich eine wichtige institutionelle Sicherung, damit Abstimmungen und Wahlen als „frei“ gelten.

2.3. Initiativ- und Referendumsrecht

Die politischen Rechte auf Gemeindeebene sind gemäss geltendem Recht im Gesetz über die politischen Rechte (GPR) und im Gemeindegesetz (GG) normiert; das GPR regelt das Urnenabstimmungsverfahren, das GG das Abstimmungsverfahren in der Gemeindeversammlung. Das Initiativ- und Referendumsrecht ist zwar im GG geregelt, für Parlamentsgemeinden wird jedoch im Wesentlichen auf das GPR verwiesen. Der Vernehmlassungsentwurf verfolgt in Bezug auf den Regelungsinhalt einen neuen Ansatz: Neu werden im GPR im Wesentlichen alle Verfahren geregelt, die zu einer Urnenabstimmung führen, während im GG die politischen Rechte in der Gemeindeversammlung normiert werden (Anfragerecht, Stimm- und Wahlrecht sowie Aussprache- und Änderungsrecht der Stimmberechtigten). Der Einfachheit halber ist das Initiativrecht für Versammlungsgemeinden vollständig im GPR geregelt. Dies führt zu einer Ergänzung des GPR mit über 20 Bestimmungen.

Neu werden für die Initiativ- und Referendumsrechte auf kommunaler Ebene Behandlungsfristen eingeführt, nachdem Verfassung und Gesetz für kantonale Initiativen und Referenden detaillierte Behandlungsfristen kennen. Sodann sieht der Vernehmlassungsentwurf für das Zustandekommen von Volksinitiativen und Referenden auf kommunaler Ebene neu obere Grenzen für die Anzahl der erforderlichen Unterschriften vor. Die vorgegebenen Grenzen orientieren sich an der bestehenden Praxis, weshalb sich die Regelungen für Gemeinden und Zweckverbände unterscheiden. Ausserdem sollen die vorgeschlagenen Grenzen für die Anzahl der erforderlichen Unterschriften in einem angemessenen Verhältnis zur Regelung für kantonale Volksinitiativen und Referenden stehen.

Eine wesentliche Neuerung betrifft die Einführung der Volksinitiative sowie der unterstützten Einzelinitiative in Versammlungsgemeinden: Gemäss geltendem Recht vermitteln Einzelinitiativen über Gegenstände, die der Urnenabstimmung unterliegen, einen Anspruch auf Abstimmung an der Urne. Da eine Zunahme der Betroffenheitsdemokratie befürchtet wird, soll eine einzelne stimmberechtigte Person neu nur noch eine Urnenabstimmung erwirken können, wenn ihr Anliegen durch eine gewisse Anzahl von Stimmberechtigten mitgetragen wird. Einen direkten Zugang zur Urnenabstimmung eröffnen deshalb nur noch Volksinitiativen, die neu auch in Versammlungsgemeinden eingereicht werden können. Diese müssen von einer in der Gemeindeordnung festgelegten Anzahl Stimmberechtigter unterzeichnet werden. Einzelinitiativen über Gegenstände, welche der obligatorischen Urnenabstimmung unterstehen, müssen demgegenüber zuerst in der Gemeindeversammlung von der Mehrheit der Stimmdenden unterstützt werden, damit sie der Urnenabstimmung vorgelegt werden.

Für das Initiativrecht von Parlamentsgemeinden sieht der Vernehmlassungsentwurf keine wesentlichen Änderungen vor: Es gelten im Wesentlichen die Bestimmungen zum kantonalen Initiativrecht. Demgegenüber wird das kommunale Referendumsrecht neu entsprechend dem kantonalen geregelt. Wie der Kantonsrat soll künftig auch das Gemeindeparlament seine Geschäfte nicht mehr mit Mehrheitsbeschluss der Urnenabstimmung unterstellen können. Das Referendumsrecht ist ein Minderheitsrecht und soll nicht dazu dienen, die Zuständigkeitsordnung situativ zu umgehen.

Der Vernehmlassungsentwurf regelt formell auch die Initiativ- und Referendumsrechte für Zweckverbände, nachdem die Kantonsverfassung diese Rechte bereits materiell eingeführt hat.

2.4. Gemeindeparlament

Die Kantonsverfassung hat die Schwelle zur Einführung der Parlamentsorganisation für politische Gemeinden herabgesetzt und darauf verzichtet, für bevölkerungsreiche Gemeinden die Organisationsform mit Parlament vorzuschreiben. Bekannterweise nimmt die prozentuale Beteiligung der Stimmberechtigten an der Gemeindeversammlung mit zunehmender Grösse der Einwohnerschaft der Gemeinde ab. In sehr bevölkerungsreichen politischen Gemeinden nimmt daher das Parlament als Repräsentativorgan der Stimmberechtigten die Aufgaben der Gemeindeversammlung wahr; ihm obliegt es, an Stelle der Gemeindeversammlung den grössten Teil der politischen Geschäfte zu beschliessen.

Der Vernehmlassungsentwurf regelt die wichtigsten Vorgaben für die Gemeindeparlamente und insbesondere die massgebenden Leitplanken für den Inhalt derer Geschäftsordnungen. Der Entwurf will beim Parlamentsrecht für einheitlichere Verhältnisse und grössere Rechtssicherheit sorgen und normiert im Wesentlichen die Rechtspraxis auf Gesetzesstufe (z.B. Unabhängigkeit der Parlamentsmitglieder, Stellung und Antragsrecht des Gemeindevorstands etc.). Am Aufgabenbereich der Parlamente sieht der Entwurf keine Änderungen vor. Dieser entspricht grundsätzlich jenem der Gemeindeversammlung.

Zur Stärkung der einheitlichen Steuerung kommunaler Aufgaben in Parlamentsgemeinden setzt die Parlamentsorganisation neu voraus, dass die Parlamentsgemeinde auf ihrem Gebiet alle kommunalen Aufgaben als Einheitsgemeinde wahrnimmt. Daher sieht der Vernehmlassungsentwurf in den Schlussbestimmungen vor, dass sich die Schulgemeinden im Gebiet von Parlamentsgemeinden innert einer Amtsdauer nach Inkrafttreten des Gesetzes auflösen, d.h. mit der Parlamentsgemeinde „vereinigen“ müssen.

2.5. Behörden

2.5.1. Übertragung von Aufgaben an Kommissionen und Verwaltungsangestellte

Die Prinzipien moderner Verwaltungsführung fordern eine einfache, klare und einheitliche politische Führung der Gemeinde. Den Gemeinden ist ein flexiblerer Handlungsspielraum einzuräumen und die Leitungsfunktion des Gemeindevorstands ist zu stärken.

Die Kommissionen mit selbstständigen Verwaltungsbefugnissen gelten heute von Gesetzes wegen als dem Gemeindevorstand „gleichgestellte“ Behörden in ihrem Aufgabenbereich. Solche Spezialbehörden erschweren jedoch eine einheitliche Steuerung der Gemeinde. In der Praxis führt die Kompetenzaufteilung zwischen Gemeindevorstand und Spezialbehörden mancherorts zu schwierigen Abgrenzungsfragen. Das Nebeneinander von Gemeindevorstand und weiteren gleichgeordneten Behörden kann auch mit Bezug auf organisatorische Abläufe und Verantwortlichkeiten zu Unsicherheiten, Intransparenz und Doppelspurigkeiten führen. Ausserdem stellt sich in grundsätzlicher Hinsicht die Frage, ob die Bevorzugung ein-

zelter Sachbereiche durch die Schaffung einer dem Gemeindevorstand gleichgeordneten Behörde nach wie vor gerechtfertigt ist.

Von Gesetzes wegen sollen in Zukunft Kommissionen mit Entscheidungsbefugnissen dem Gemeindevorstand nach Massgabe des kommunalen Rechts untergeordnet sein. Dies bedeutet, dass solchen Kommissionen neu keine selbstständigen Antragsrechte mehr zukommen und dass der Umfang der Aufgabenübertragung durch den Gemeindevorstand bestimmt wird. Erlassen Kommissionsmitglieder und Verwaltungsangestellte eine Verfügung, ist eine zwingende Neubeurteilung durch den Gemeindevorstand vorgeschrieben und erst gegen dessen Entscheid die Rekurerhebung möglich. Die Kommissionen unterstehen zudem neu der Aufsicht durch den Gemeindevorstand. Schliesslich ist als Regelfall die Wahl der Kommissionsmitglieder durch den Gemeindevorstand vorgesehen. Die Gemeindeordnung kann allerdings bestimmen, dass die Wahl durch die Urne, durch das Parlament oder durch die Gemeindeversammlung erfolgen soll. Eine solche Regelung ermöglicht es den Gemeinden, selber über den Umfang der Unterordnung der Kommissionen mit selbständigen Entscheidungsbefugnissen zu entscheiden

Bei der Frage, ob eine Aufgabe zur eigenständigen Erledigung an eine Kommission oder an Angestellte übertragen werden soll, können folgende Kriterien herangezogen werden:

- Kommissionen ersetzen in ihrer Funktion als strategische Führungsbehörde grundsätzlich den Gemeindevorstand. Dabei handelt es sich um Aufgaben, die in erster Linie grundsätzlicher Art sind und um Aufgaben, die grosse Ermessensentscheide beinhalten. Die Übertragung solcher Aufgaben hat durch die Gemeindeordnung zu erfolgen.
- Demgegenüber werden Aufgaben im Rahmen der Rechtsanwendung, die ein spezielles Fachwissen voraussetzen oder bei denen „lediglich“ die Sachgesetzgebung vollzogen wird, an Verwaltungsangestellte delegiert.

Entscheidend für die Übertragung von Aufgaben an Kommissionsmitglieder kann – insbesondere in kleinen Gemeinden ohne grosse Verwaltung – auch die operative Entlastung des Gemeindevorstandes und/oder das Einbeziehen von Milizwissen sein.

2.5.2. Schulpflege

Jede Gemeinde, die Aufgaben im Bereich der Bildung besorgt, hat heute eine Schulpflege zu bestellen. Die Schulpflege ist in politischen Gemeinden „lediglich“ als Fachbehörde tätig. In Schulgemeinden (Art. 83 Abs. 2 KV) übt sie daneben auch die Funktion des Gemeindevorstandes aus. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die Schulpflege als Fachbehörde.

Im Hinblick auf die Stärkung der Leitungsfunktion des Gemeindevorstandes sollen Kommissionen mit Entscheidungsbefugnissen neu dem Gemeindevorstand nach Massgabe des kommunalen Rechts untergeordnet werden. Dies soll grundsätzlich – trotz der besonderen Stellung der Schulpflege oder des Aufgabenbereichs Bildung, der sich auch aus der rein finanziellen Bedeutung der Schulaufgabe ergibt – auch für die Schulpflege gelten. Sachlich begründet ist der Systemwechsel bei der Schulpflege auch dadurch, dass die neue Volksschulgesetzge-

bung – mit dem Ziel der teilautonomen Schule – geleitete Schulen eingeführt hat. Dies hat zur Folge, dass gewisse Aufgaben neu von den Schulen selbst und nicht mehr wie bisher von der Schulpflege wahrgenommen werden. Es ist davon auszugehen, dass weiterhin eine Verlagerung der Aufgaben von der Schulpflege an die Schulleitung stattfinden wird (z. B. Mitarbeiterbeurteilung, Anstellungen). Dies bedeutet, dass neu auch der Schulpflege keine selbstständigen Antragsrechte mehr zukommen und dass die Finanzbefugnisse sowie zusätzliche Aufgaben im Schulbereich durch den Gemeindevorstand bestimmt werden.

Die Schulpflege nimmt allerdings insofern auch in Zukunft eine Sonderstellung ein, als bei ihr – anders als bei anderen Kommissionen mit Entscheidbefugnissen – weiterhin eine Pflicht zur Bestellung besteht. Zudem ist als Regelfall die Wahl durch die Stimmberechtigten vorgesehen. Die Gemeindeordnung kann allerdings die Wahl durch den Gemeindevorstand, das Parlament oder die Gemeindeversammlung vorsehen.

2.5.3. Quartier- und Ortsteilkommissionen

In grösseren Städten kann bereits die Quartierbevölkerung so gross sein wie die gesamte Bevölkerung einer mittelgrossen Gemeinde. Entsprechend entstand das Bedürfnis, die Mitwirkungs- und Entscheidungsmöglichkeiten solcher Bevölkerungsteile einer Stadt zu stärken. Um dies zu erreichen, sollen Quartierkommissionen gewisse lokal begrenzte Aufgaben erfüllen können. In ländlichen Gemeinden mit mehreren dörflichen Zentren können Ortsteilkommissionen eine demokratiepolitisch bereichernde Rolle spielen, zum Beispiels nach Gemeindezusammenschlüssen. In Art. 88 KV wurde die Grundlage für die Einführung von Quartier- und Ortsteilkommissionen in den Gemeinden geschaffen. Es steht den Gemeinden frei, ob sie solche Kommissionen schaffen wollen oder nicht.

Angesichts der Ausgestaltungsmöglichkeiten und der unterschiedlichen Bedürfnisse von Städten und ländlichen Gemeinden wird eine offene Rahmenordnung geschaffen. Der Anwendungsbereich der Quartier- und Ortsteilkommissionen soll nicht zum Vornherein durch das Gesetz übermässig eingegrenzt werden. Die neue Rechtsgrundlage soll interessierte Gemeinden ermächtigen, massgeschneiderte Quartier- bzw. Ortsteilkommissionen zu schaffen. Da mit der Einrichtung von örtlich zuständigen Quartier- und Ortsteilkommissionen ein Einbruch in das föderalistische Prinzip der Gemeinde erfolgt, sind Quartier- und Ortsteilkommissionen in der Gemeindeordnung zu regeln.

2.5.4. Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommissionen

Der Vernehmlassungsentwurf bringt eine Neuerung bei der finanzpolitischen Prüfung und bei der finanztechnischen Prüfung von Geschäften von finanzieller Tragweite (vgl. Kapitel 5.8). In Versammlungsgemeinden wird die Prüfungsbefugnis der Rechnungsprüfungskommission erweitert und so mehr Transparenz geschaffen. Neu prüft die Rechnungsprüfungskommission Anträge von finanzieller Tragweite, die der Gemeindevorstand den Stimmberechtigten unterbreitet, nicht mehr nur auf finanzielle, sondern auch auf sachliche Angemessenheit. In den Versammlungsgemeinden entfällt damit die schwierige Abgrenzung zwischen finanzieller und sachlicher Angemessenheit, die in der Praxis zu Problemen geführt hat. Neu soll die

Rechnungsprüfungskommission die Finanzgeschäfte zudem unter denselben Gesichtspunkten prüfen wie die Stimmberechtigten an der Urne oder an der Gemeindeversammlung, in dessen Dienst sie tätig ist. Trotz dieser erweiterten Prüfungsbefugnis wird die Rechnungsprüfungskommission nicht zur Geschäftsprüfungskommission.

Auch künftig verfügen nur Parlamentsgemeinden zwingend über eine Geschäftsprüfungskommission. Neu können aber Versammlungsgemeinden in der Gemeindeordnung vorsehen, dass ihre Rechnungsprüfungskommission auch als Geschäftsprüfungskommission tätig ist. Diese Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission prüft den Geschäftsbericht zuhanden der Gemeindeversammlung. Die Gemeindeordnung kann diese Befugnis erweitern und vorsehen, dass die Rechnungs- und Geschäftsprüfungskommission zudem die Geschäftsführung des Gemeinderats sowie alle Geschäfte, die den Stimmberechtigten vorgelegt werden, prüft.

Wie in zahlreichen Gemeinden bereits üblich, sieht nun der Vernehmlassungsentwurf ausdrücklich vor, dass in allen Versammlungsgemeinden der Gemeindevorstand in einem Geschäftsbericht Rechenschaft über seine Geschäftsführung ablegen muss. In Versammlungsgemeinden ohne Geschäftsprüfungskommission wird der Geschäftsbericht der Gemeindeversammlung nur zur Kenntnis gebracht.

In den Parlamentsgemeinden erfährt die finanzpolitische Prüfung inhaltlich keine Änderungen. Der Gesetzesentwurf umschreibt den Aufgabenbereich der Geschäftsprüfungskommission zwar neu, bildet damit aber nur die bestehende Rechtslage in den Parlamentsgemeinden ab.

3. Aufgabenerfüllung

Die Gemeinden erfüllen ihre Aufgaben in der Regel selbst. Sie können ihre Aufgaben aber auch Dritten zur Erfüllung übertragen. Die meisten Aufgaben eignen sich für eine Übertragung auf Dritte. Die Aufgabenübertragung kann unterschiedlich ausgestaltet sein. Der Dritte kann die Gemeinde in unterstützender Funktion beim Vollzug entlasten oder die Aufgabenerfüllung mit einem mehr oder weniger hohen Grad an Eigenverantwortung selbst erfüllen.

Der Vernehmlassungsentwurf regelt neu die Aufgabenerfüllung im Allgemeinen und die besondere Kategorie der Ausgliederung. Ausgliederungen werden dadurch charakterisiert, dass der übertragene Aufgabenbereich von erheblicher Bedeutung ist und der neue Aufgabenträger ganz an Stelle der Gemeinde tritt und die Aufgabenerfüllung in eigener Verantwortung strategisch und operativ steuert. Als neuer Aufgabenträger kommt eine Gemeindeanstalt oder eine juristische Person des Privatrechts in Betracht. Bei der Ausgliederung beschränkt die Gemeinde ihre Rolle darauf, den Aufgabenträger bei der Erfüllung der übertragenen Aufgabe zu beaufsichtigen. Der Aufgabenbereich wird den demokratischen Entscheidungsprozessen entzogen. Wenn sich eine Gemeinde in einem wichtigen Aufgabenbereich auf die Position eines Leistungsbestellers zurückzieht und die Ausgliederung auf Dauer angelegt ist, erfordert dies eine Rechtsgrundlage mit hoher demokratischer Legitimation. Der Vernehmlassungsentwurf verlangt daher neu für alle Ausgliederungen, dass sie in einem

rechtsetzenden Erlass begründet werden, der von den Stimmberechtigten an der Urne zu beschliessen ist. Welche Gegenstände in diesem Urnenerlass zu regeln sind, legt der Vernehmlassungsentwurf neu in einem Katalog fest.

Die Kantonsverfassung stellt höhere Anforderungen, wenn die Ausgliederung bedingt, dass die Gemeinde dem neuen Aufgabenträger hoheitliche Befugnisse überträgt, d.h. ihn insbesondere ins Recht setzt, Verfügungen zu treffen. Für diese Fälle von Ausgliederungen regelt Art. 98 Abs. 3 und 4 KV, dass und wie die Ausgliederung in der Gemeindeordnung zu verankern ist.

4. Zusammenarbeit

4.1. Formen der Zusammenarbeit

Die Kantonsverfassung regelt die vertragliche Zusammenarbeit (Art. 91) sowie den Zweckverband (Art. 92 und 93). Für die Praxis bedeutsam ist vor allem die Demokratisierungsvorgabe für Zweckverbände, welche in den vergangenen Jahren eine Revision sämtlicher Verbandsstatuten notwendig machte (Einführung des Initiativ- und Referendumsrechts). Das geltende Gemeindegesetz behandelt die interkommunale Zusammenarbeit nur rudimentär und enthält lediglich punktuelle Regelungen für den Zweckverband und die gemeinsame Anstalt. Dadurch bleiben viele Fragen offen.

Die Zusammenarbeit unter den Gemeinden hat in vielen Aufgabenbereichen einen hohen Stellenwert und geniesst bei den Zürcher Gemeinden eine hohe Akzeptanz. Im Kanton Zürich sind im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit aktuell 200 Zweckverbände, acht gemeinsame Anstalten und eine zunehmende Zahl von juristischen Personen des Privatrechts (AG, Stiftungen, Genossenschaft, Vereine) tätig. Hinzu kommt eine grosse Zahl von Anschluss- und Zusammenarbeitsverträgen, bei denen kein neuer Rechtsträger geschaffen wird.

Der Vernehmlassungsentwurf stellt den Gemeinden eine breite Palette von Rechtsformen für die Zusammenarbeit zur Verfügung. Die Wahl der Rechtsform ist Sache der Gemeinden; sie entscheiden, welche Zusammenarbeitsform für sie die geeignete ist. Die Gemeinden können in der Form des öffentlichrechtlichen Vertrags (Anschluss- und Zusammenarbeitsvertrag), des Zweckverbands und der gemeinsamen Anstalt zusammenarbeiten. Ebenso können die Gemeinden für die Zusammenarbeit die Formen der juristischen Personen des Privatrechts nutzen, wobei in der Praxis die AG und die Stiftung im Vordergrund stehen. Die Wahl der Rechtsform hängt in erster Linie davon ab, welche konkreten Aufgaben zu erfüllen sind. Das können Aufgaben sein, zu deren Erfüllung hoheitliche Befugnisse erforderlich sind, Aufgaben mit kapitalintensiven Infrastrukturen oder Aufgaben im Bereich der Verwaltung. Je nachdem stehen demokratische (Mitsprache der Stimmberechtigten) oder betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte (Ausrichtung am Markt, Handelbarkeit von Beteiligungsrechten) im Vordergrund. Zu beachten ist ferner, dass die Rechtsform nur einen „Grundtypus“ einer Organisation darstellt, der durch die konkrete vertragliche oder statutarische Ausgestaltung ergänzt und auf die Bedürfnisse der beteiligten Gemeinden zugeschnitten werden kann.

4.2. Beschlussfassung über interkommunale Verträge

Für das Funktionieren der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden ist es unerlässlich, dass das gemeinsame Vertragsrecht dem kommunalen Recht vorgeht. Interkommunale Verträge ersetzen die gemeindeinterne Zuständigkeitsordnung der Vertragsgemeinden (Gemeindeordnung) im jeweiligen Tätigkeitsbereich durch eine eigene Ordnung. Der interkommunale Vertrag und die Gemeindeordnung müssen deshalb der gleichen „Normstufe“ zugehören, d.h. vom gleichen Gemeindeorgan im gleichen Verfahren beschlossen werden. Da die Gemeindeordnung an der Urne beschlossen wird (Art. 89 Abs. 2 KV), müssen auch interkommunale Verträge an der Urne beschlossen werden, wenn sie Vorrang gegenüber dem kommunalen Recht beanspruchen.

Die auf Dauer angelegte Übertragung von wichtigen öffentlichen Aufgaben an selbstständige Rechtsträger (Zweckverbände, Gemeinsame Anstalt, juristische Personen des Privatrechts) erfordert eine hohe demokratischen Legitimation, die nur durch einen Entscheid an der Urne erreicht werden kann. Gehen mit der Aufgabenübertragung zudem Vermögenswerte über oder sind damit regelmässige Ausgaben von einer gewissen Höhe verbunden, spricht auch das damit verknüpfte Finanzreferendum für den Urnenentscheid.

Weniger streng sind die Anforderungen bei Anschluss- und Zusammenarbeitsverträgen. Diese müssen nur dann an der Urne beschlossen werden, wenn hoheitliche Befugnisse übertragen oder übernommen werden oder wenn sie Ausgaben zur Folge haben, die an der Urne bewilligt werden müssen. In den übrigen Fällen regelt die Gemeindeordnung die Zuständigkeit zum Vertragsabschluss. In Frage kommen die Gemeindeversammlung, das Gemeindeparlament oder der Gemeindevorstand.

4.3. Neuerungen beim Zweckverband

Nach heutiger Praxis sind sämtliche Statutenänderungen von den Verbandsgemeinden zu beschliessen. Handelt es sich um Bestimmungen, welche die Stellung der Gemeinden grundsätzlich und unmittelbar betreffen, gilt zudem das Einstimmigkeitsprinzip (BGE 113 Ia 200). Neu müssen nur noch Statutenänderungen, welche die wesentlichen Aufgaben des Verbandes, die Grundzüge der Finanzierung und die Mitwirkungsmöglichkeiten betreffen, von den Verbandsgemeinden nach dem Einstimmigkeitsprinzip beschlossen werden. Bei diesen zentralen Entscheidungen soll es auf die Stellungnahme jeder einzelnen Gemeinde ankommen. Damit wird dem Schutzbedürfnis der einzelnen Gemeinde Rechnung getragen, die in den Kernfragen der Zusammenarbeit nicht gezwungen werden soll, sich einem Mehrheitsentscheid der anderen Verbandsmitglieder zu unterwerfen. Für alle übrigen Statutenänderungen sollen die Stimmberechtigten des Verbandsgebietes zuständig sein. Damit wird der Zweckverband entsprechend den Vorgaben der Kantonsverfassung in seiner Funktion als Gebietskörperschaft gestärkt.

In der Diskussion über die Zukunft des Zweckverbands spielt die Erhöhung des unternehmerischen Spielraums eine wichtige Rolle. Der Zweckverband ist nach heutigem Recht nur partiell rechtsfähig, da ihm zur vollen Rechtsfähigkeit die Vermögensfähigkeit fehlt. Der Zweckverband verfügt über kein Finanz- und Verwaltungsvermögen (Aktiven) und über kein Fremd-

kapital (Passiven). Die fehlende Vermögensfähigkeit ist ein Handicap, das den Zweckverband im Vergleich zur gemeinsamen Anstalt, der AG und der Stiftung schwächt und in der Praxis vermehrt zum Wechsel der Rechtsform führt. Die Einschränkung der Vermögensfähigkeit der Zweckverbände wird deshalb aufgehoben. Zweckverbände führen neu einen eigenen Haushalt nach den Vorschriften über den Haushalt der Gemeinden und erlangen damit die volle Rechtsfähigkeit. Der Zweckverband verfügt neben der Erfolgsrechnung auch über eine Bilanz, welche die Vermögenswerte und Schulden umfasst. Neu soll der Zweckverband seinen Aufwand auch durch die Aufnahme von Fremdmitteln decken können. Im Interesse der beteiligten Gemeinden können die Statuten die Aufnahme von Fremdmitteln beschränken.

5. Finanzhaushalt

5.1. Transparenz in der Finanzpolitik

Die Forderungen nach einer transparenten Finanzpolitik, der Druck auf die Steuerfüsse sowie der Ruf nach verursachergerechten Preisen (Gebühren) haben in den vergangenen Jahren stetig zugenommen. Die daraus abgeleiteten Ansprüche können mit der bestehenden Rechnungslegung nach HRM1 nicht mehr erfüllt werden, vor allem weil diese die Bildung stiller Reserven zulässt, der Bilanz eine untergeordnete Rolle zuweist sowie die Selbstfinanzierung nicht ausreichend klar darstellt. Im Ergebnis führt dies dazu, dass das Grundmodell der heutigen Rechnungslegung zunehmend durch Branchenbestimmungen, speziell geschaffene Verordnungen oder Eigenentscheide der Gemeinden aufgeweicht und verwässert wird. Die Jahresrechnungen verlieren damit zunehmend an Aussagekraft. Die Schaffung neuer einheitlicher Regeln ist deshalb angezeigt.

Aufgrund dieser Situation wurde die Rechnung des Kantons Zürich bereits angepasst. Sie orientiert sich am internationalen Rechnungslegungsstandard IPSAS und hält den definierten Rahmen von HRM2 ein. Der Gesetzgeber hat sich dafür entschieden, für den gesamten Haushalt die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage abzubilden. Dieser Entscheidung soll auch für die Gemeinderechnungen übernommen werden. Mit der Darstellung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage erhält im Gegensatz zu heute insbesondere die Bilanz eine zentrale Rolle. Zu den neuen Elementen von HRM2 siehe Anhang.

5.2. Neubewertung der Bilanz

Die Bilanz ist mit dem Übergang zur neuen Rechnungslegung neu zu bewerten. Bei der Neubewertung der Anlagen können grundsätzlich verschiedene Methoden zur Anwendung gelangen. HRM2 sieht als Mindeststandard vor, das Finanzvermögen auf Basis der Verkehrswerte neu zu bewerten, das Verwaltungsvermögen von einer Neubewertung aber auszunehmen. Die Passivseite der Bilanz wird vollständig neu bewertet (Rückstellungen, Rechnungsabgrenzungen etc.). Fakultativ sollen die Gemeinden auch eine generelle Neubewertung der gesamten Bilanz aufgrund der aktuellen Zeitwerte aller Anlagen vornehmen können. Eine solche generelle Neubewertung erweist sich als aufwendig. Erfahrungen aus der Um-

stellung im Kanton Zürich zeigen, dass insbesondere die Datenbeschaffung mit grossem Aufwand verbunden war. Dies dürfte bei den Gemeinden ebenfalls der Fall sein.

Bei einem vollständigen Verzicht auf eine Neubewertung würde die Buchhaltung hingegen über die folgenden Jahre nie die tatsächlichen Verhältnisse abbilden. Schwerer wiegt jedoch der zusätzliche Mangel, dass die Abschreibungsaufwendungen aufgrund der tiefen Buchwerte und der Umstellung auf die lineare Abschreibungsmethode bei den meisten Gemeinden massiv reduziert werden müssten, was einen Druck auf zusätzliche Steuerfussenkungen auslösen und die Finanzierung künftiger Investitionen erschweren würde.

Der Vernehmlassungsentwurf sieht deshalb eine Neubewertung des Verwaltungsvermögens vor. Die Neubewertung soll, ausgehend von der Buchhaltung, alle in der Investitionsrechnung ausgewiesenen Projekte seit 1986 erfassen. Diese Bewertungsmethode hat den Vorteil, dass die Aufwertung jederzeit nachvollziehbar ist und sich der Aufwand in Grenzen hält (für mittelgrosse Gemeinden ca. 2 Arbeitswochen). Der Nachteil dieser Methode besteht darin, dass Werte vor 1986 grundsätzlich nicht berücksichtigt werden, was insbesondere im Wasser- und Abwasserbereich mit sehr langlebigen Anlagegütern zu unvollständigen Werten führt. Aus diesem Grund wird die Umstellungsmethode als Mindeststandard definiert. Es steht den Gemeinden also frei, auch ältere Anlagen zu erfassen und zu bewerten.

Erste Ergebnisse aus Testgemeinden zeigen, dass das Eigenkapital auch in kleinen Gemeinden durch die Neubewertung um mehrere Millionen Franken erhöht wird. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe getätigten Investitionen (Schulhäuser, Gemeindestrassen, etc.) bisher in der Bilanz durch die Bildung stiller Reserven unterbewertet waren. Die Differenz zwischen dem aktuellen Buchwert und dem tatsächlichen Zeitwert der Anlage wird bei der Umstellung beseitigt bzw. dem Eigenkapital zugerechnet.

5.3. Vergrösserter finanzpolitischer Spielraum

Als Grundsatz der Haushaltführung wird wie bisher der jährliche Ausgleich der Erfolgsrechnung vorgegeben. Mit dem Budget ist der Steuerfuss entsprechend festzusetzen. Für die Entwicklung der Verschuldung ist demnach primär die Veränderung der Abschreibungen entscheidend. Die Abschätzung dieser Veränderung pro Gemeinde ist schwierig und kann erst nach Vornahme der im Vernehmlassungsentwurf aufgeführten Umstellungsmethode abschliessend beurteilt werden. Erste Erfahrungen in Testgemeinden zeigen, dass in Gemeinden, welche über einen langen Zeitraum freiwillige zusätzliche Abschreibungen vorgenommen haben, die Abschreibungen im neuen Modell sinken werden und zu einer Entlastung der Erfolgsrechnung führen. Bei Gemeinden, welche ordentlich abgeschrieben haben, konnten bisher keine wesentlichen Veränderungen festgestellt werden.

Freiwillige willkürliche Abschreibungen wie sie bisher unter HRM1 vorgenommen werden konnten, widersprechen dem Grundsatz der Abbildung tatsächlicher Gegebenheiten und sollen daher nicht mehr möglich sein. Aufgrund der hohen finanzpolitischen Bedeutung der freiwilligen willkürlichen Abschreibungen wurde nach einer Ersatzmöglichkeit gesucht. Der Vernehmlassungsentwurf sieht eine Einlage in die Reserven vor. Die Einlage in die Reser-

ven ermöglicht zum einen den Ausweis der tatsächlichen Vermögensverhältnisse und lässt zum anderen weiterhin eine rasche Selbstfinanzierung zu. Die Einlage ist im Budget einzustellen und trägt zum Aufbau der Reserven bei, welche dem Eigenkapital zugeordnet werden.

5.4. Aufwandüberschüsse und die Rolle des Eigenkapitals

Das Eigenkapital stellt nicht eigentliche Mittel dar, die im Bedarfsfall eingesetzt werden können. Insofern kann es kurzfristig nicht für Steuersenkungen verwendet werden; diese Möglichkeit ist erst mittel- bis langfristig gegeben. Ungeachtet dessen stellt es die Grundausstattung des Gemeindevermögens dar, weil es der Gemeinde unbefristet zur Verfügung steht. Es trägt allfällige aus der Jahresrechnung resultierende Verluste und dient damit als Sicherheitspolster.

Im Vernehmlassungsentwurf wird auf die Festlegung eines Mindesteigenkapitals verzichtet. Es soll der kommunalen Finanzpolitik überlassen werden, die optimale Höhe unter Berücksichtigung ihres Umfeldes festzulegen. Die Vorlage schreibt jedoch vor, dass ein Abbau des Eigenkapitals und somit eine Verminderung des Sicherheitspolsters nicht uneingeschränkt geschehen darf. Der Abbau wird auf jährlich maximal 10% des Kapitals beschränkt, welches der Gemeinde frei zur Verfügung steht.

Aufgrund der zentralen Stellung der Bilanz bzw. des Eigenkapitals werden neu die Sanktionen bei Verletzung dieser Vorgabe geregelt. Sie beziehen sich nicht auf den jährlichen Ausgleich, sondern greifen erst bei einer Verletzung der Vorgaben über drei Jahre. Damit soll den konjunkturbedingten Schwankungen der Jahresergebnisse Rechnung getragen werden. Verletzt die Gemeinde nach Ablauf einer dreijährigen Frist das Haushaltsgleichgewicht weiterhin, kann sie den Mangel grundsätzlich selber beheben, indem sie im folgenden Budget für den Ausgleich des Fehlbetrages sorgt. Geschieht dies nicht, hat der Regierungsrat, im Sinne einer Ersatzvornahme, den Steuerfuss so festzulegen, dass der Fehlbetrag ausgeglichen wird.

5.5. Abtragung von Bilanzfehlbeträgen

Bei einem Bilanzfehlbetrag ist der vorhandene Aufwandüberschuss nicht mehr durch Eigenkapital gedeckt. Aus finanzieller Sicht besteht dadurch ein erhöhtes Risiko für die Gemeinde. Sie hat den Fehlbetrag deshalb im Sinne der Erreichung des Haushaltsgleichgewichts möglichst rasch abzutragen bzw. Massnahmen zu beschliessen. Die Kantonsverfassung sieht in Art. 123 Abs. 2 für die Tilgung eine Frist von fünf Jahren vor. Neu sind Sanktionen vorgesehen, wenn diese Frist nicht eingehalten werden kann. Im Sinne einer stufenweisen Verschärfung der Massnahmen sind zuerst die Jahresrechnungen, die Budgets sowie die Finanz- und Aufgabenpläne der Aufsichtsstelle einzureichen. Nach Ablauf der Frist ist das nächste Budget mit einem Ertragsüberschuss in der Höhe des Fehlbetrags zu beschliessen. Geschieht dies nicht, ist vorgesehen, dass der Regierungsrat im Sinne einer Ersatzvornahme den Steuerfuss der Gemeinde entsprechend festlegt.

5.6. Finanz- und Aufgabenplan

Die steigende Mobilität der Bevölkerung, kürzere Konjunkturzyklen und damit zusammenhängend eine sich immer schneller verändernde Umwelt haben vermehrte Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen. Rechnete man im Jahr 2008 noch mit einem Einbruch der Steuererträge, zeichnete sich ein Jahr später bereits eine bessere Prognose ab. Planen wird daher auch für kleinere Gemeinden immer zentraler. Die Kantonsverfassung sieht deshalb in Art. 124 Abs. 1 vor, dass alle Gemeinden ihre Aufgaben und deren Finanzierung zu planen haben. Der Finanz- und Aufgabenplan soll daher künftig für alle Gemeinden verbindlich vorgeschrieben werden. Der Finanzplan ist das Instrument zur Abschätzung der Entwicklung des Haushaltsgleichgewichts und des Eigenkapitals bzw. des Bilanzfehlbetrags.

5.7. Bewilligung von Ausgaben

Im Kreditrecht wird am bewährten System des doppelten Ausgabenbewilligungsverfahrens festgehalten: Die Bewilligung neuer Ausgaben erfordert eine doppelte Bewilligung über einen Verpflichtungskredit und einen Budgetkredit. Regelungen, die sich aus diesem System ableiten und es konkretisieren, werden neu klarer gefasst. So verlangt der Vernehmlassungsentwurf die strikte Einhaltung des doppelten Ausgabenbewilligungsverfahrens; der Verzicht auf die Einholung eines Budgetkredits ist nur noch zulässig, soweit die Gemeindeordnung den Gemeindevorstand im Rahmen einer jährlichen Gesamtlime ermächtigt, neue Ausgaben ausserhalb des Budgets zu bewilligen. Regelungen, die zur stehenden Praxis geworden sind, werden neu gesetzlich festgelegt. Ein Beispiel hierfür ist das Trennungsverbot, wonach alle neuen Ausgaben, die dem gleichen Zweck dienen, zusammenzurechnen und mit einem Verpflichtungskredit zu bewilligen sind.

Inhaltliche Neuerungen bringt der Vernehmlassungsentwurf mit Bezug auf die gebundenen Ausgaben und den Zusatzkredit. Neu gilt eine abschliessende Definition des Begriffspaares der neuen und der gebundenen Ausgaben. Die Gemeinden haben keine Kompetenz mehr, den Begriff der gebundenen Ausgaben näher zu umschreiben. Diese Möglichkeit wurde von den Gemeinden kaum genutzt, und wo sie genutzt wurde, führten die entsprechenden Regelungen zu Rechtsunsicherheit. Der Zusatzkredit wird neu gesetzlich geregelt. Festgelegt werden die Zulässigkeit und die Organzuständigkeit.

5.8. Finanztechnische Prüfung

Bereits das geltende Recht macht bei der Prüfung der Finanzhaushalte von Gemeinden und Zweckverbänden eine Trennung zwischen finanzpolitischer und finanztechnischer Prüfung. Für die finanzpolitische Prüfung ist die Rechnungsprüfungskommission zuständig (vgl. Kapitel 2.5.4). Die finanztechnische Prüfung erfolgt durch ein Fachorgan; die Rechnungsprüfungskommission kann sie vornehmen, wenn sie über die nötige Fachkunde verfügt. Diese Trennung von finanzpolitischer und finanztechnischer Prüfung geht zurück auf die Änderung der Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH) vom 22. Oktober 2008, die seit dem 1. Januar 2009 in Kraft ist. Diese Neuordnung hat ihre Grundlage in der Kantonsverfassung. Art. 129 Abs. 4 KV verlangt, dass die Finanzhaushalte der Gemeinden und der anderen Or-

ganisationen des öffentlichen Rechts durch unabhängige und fachkundige Organe geprüft werden.

Im privatrechtlichen wie im öffentlichrechtlichen Bereich stieg während der letzten Jahre der Stellenwert der Rechnungsprüfung. Der Qualitätsmassstab an die Prüfungen wurde erhöht. Im Gleichschritt stiegen die Erwartungen an die Prüfenden bezüglich Fachkunde und Unabhängigkeit. Kürzlich erlassene bundesrechtliche Bestimmungen erhöhten die diesbezüglichen Anforderungen an die Revisionsstellen von juristischen Personen des Privatrechts (Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Genossenschaften und Stiftungen). Dass in jeder kleineren und mittleren Unternehmung (KMU) höhere Anforderungen an die Rechnungsprüfung gestellt werden als in den Gemeinden und gemeinderechtlichen Organisationen, lässt sich sachlich nicht rechtfertigen. Privatwirtschaftliche Unternehmungen arbeiten mit den Mitteln der Eigentümerschaft und der Gläubiger, die diese freiwillig zur Verfügung stellen. Zudem müssen sie in der Regel einen Gewinn erwirtschaften. Gemeinden und gemeinderechtliche Organisationen hingegen arbeiten mit hoheitlich erhobenen Steuern und Gebühren. Der Nutzen ihrer Tätigkeit ist in der Regel die Verbesserung des Gemeinwohls. Deshalb muss im öffentlichen Bereich umso sorgfältiger über die gesetzeskonforme, sparsame und wirtschaftliche Mittelverwendung gewacht werden. Voraussetzung dafür ist eine ordentliche Rechnungslegung sowie eine unabhängige und fachkundige Rechnungsprüfung.

Diesen Anforderungen wird über eine Professionalisierung der finanztechnischen Prüfung Rechnung zu tragen. Der Vernehmlassungsentwurf sieht diesbezüglich nur wenige punktuelle Neuerungen vor. Neu ist die finanztechnische Prüfung zwingend von einer Prüfstelle vorzunehmen. Wenn Gemeinden und Zweckverbände neu verpflichtet werden, eine Prüfstelle einzusetzen, so ist im Gegenzug eine hohe Qualität der Prüfungstätigkeit zu gewährleisten. Zu diesem Zweck werden die fachlichen Voraussetzungen erhöht und die Prüfstellen beaufsichtigt. Für die Prüfungsleitung werden neu dieselben Ausbildungsabschlüsse verlangt, die für die Zulassung als Revisor oder Revisorin von privaten Unternehmen vorausgesetzt werden. Die Zulassung als Leiter oder Leiterin der finanztechnischen Prüfung ist neu an ein Bewilligungsverfahren geknüpft. Zudem unterstehen die Prüfstellen neu einer ständigen Aufsicht der Direktion der Justiz und des Innern, die aus begründetem Anlass oder im Rahmen von Stichproben die Qualität der Revisionsdienstleistungen prüft.

6. Änderungen im Bestand und Gebiet der Gemeinden

Der 6. Teil unterscheidet zwischen Änderungen im Gemeindebestand und Änderungen im Gemeindegebiet. Bei Änderungen im Gemeindebestand wird die Zahl der Gemeinden verändert, bei Änderungen im Gemeindegebiet werden Grenzen verlegt, ohne dass sich am Bestand der Gemeinden etwas verändert.

6.1. Zusammenschlüsse von Gemeinden

Der Vernehmlassungsentwurf legt die rechtlichen Rahmenbedingungen für Gemeindezusammenschlüsse fest. Zusammenschlüsse können zwischen mehreren politischen Gemein-

den oder zwischen mehreren Schulgemeinden erfolgen und kommen in zwei Formen vor. Bei der Kombinationsfusion schliessen sich mehrere Gemeinden zu einer neuen Gemeinde zusammen. Es entsteht ein neues Rechtssubjekt und es wird neues Recht geschaffen. Die bisherigen Gemeinden lösen sich auf. Bei der Absorptionsfusion wird eine Gemeinde durch eine andere übernommen (Eingemeindung). Die übernehmende Gemeinde bleibt bestehen und ihr Gemeinderecht gilt weiterhin. Die übernommene Gemeinde löst sich auf.

In der Praxis steht die Kombinationsfusion im Vordergrund. Der Vernehmlassungsentwurf regelt wichtige Einzelfragen zum Verfahren:

- Der Anstoss zur Prüfung eines Gemeindezusammenschlusses kann von den Behörden oder von den Stimmberechtigten kommen. Der Vernehmlassungsentwurf sieht vor, dass die Stimmberechtigten in Form eines „Volkspostulats“ den Gemeindevorstand verpflichten können, den Zusammenschluss mit anderen Gemeinden zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten.
- Der Vernehmlassungsentwurf legt fest, dass die Stimmberechtigten über einen Gemeindezusammenschluss in der Form eines Zusammenschlussvertrages beschliessen. Die beteiligten Gemeinden entscheiden darüber getrennt an der Urne. Hauptinhalt des Vertrags ist die Organisation und der Vollzug des Zusammenschlusses. Der Vertrag bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat.
- In einem nächsten Schritt wird die Gemeindeordnung erarbeitet. Die Stimmberechtigten der neuen Gemeinde entscheiden darüber gemeinsam an der Urne.

Der Vernehmlassungsentwurf geht im Weiteren von Schulgemeinden aus, die grundsätzlich sämtliche Aufgaben der öffentlichen Volksschule wahrnehmen. Die Bildung neuer Primarschul- und Sekundarschulgemeinden ist nicht mehr zulässig, weil sich solche Zusammenschlüsse mit dem Grundsatz der Vereinfachung der Gemeindestrukturen nicht vereinbaren lassen. In der Praxis besteht zudem kaum ein Bedürfnis nach solchen Neugründungen. Zulässig bleibt der Zusammenschluss von Primarschulgemeinde(n) und Sekundarschulgemeinde(n) zu einer „vereinigten“ Schulgemeinde; dieses Modell gewinnt in der Praxis zunehmend an Bedeutung.

6.2. Kantonale Unterstützung von Gemeindezusammenschlüssen

Der Vernehmlassungsentwurf sieht vor, dass Gemeindezusammenschlüsse mit finanziellen Zuschüssen (materielle Anreize) und mit Beratungsdienstleistungen (immaterielle Anreize) durch den Kanton unterstützt werden. Die Förderung von Gemeindezusammenschlüssen durch den Kanton ist auf bestimmte Wirkungsziele ausgerichtet: Dazu gehören insbesondere die Stärkung der selbstständigen Aufgabenerfüllung der Gemeinden, die Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit und die Verbesserung ihrer Standortvoraussetzungen.

Eine kantonale Anlaufstelle soll den Gemeinden bei rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Fragen beratend zur Seite stehen. Bei Gemeindezusammenschlüssen sind viele standardisierte Abklärungen zu treffen. Hier kann der Kanton die Gemeinden mit Arbeitshil-

fen, Berechnungstools und Mustervorlagen wirksam unterstützen. Der Kanton leistet zudem einen einmaligen Beitrag an die Projektkosten eines Zusammenschlusses.

Der Zusammenschluss von politischen Gemeinden wird finanziell mit einem Beitragssystem unterstützt, das drei Elemente umfasst: Einen einwohnerabhängigen Grundbeitrag, den alle neu zusammengeschlossenen Gemeinden erhalten, sowie zwei Zusatzbeiträge, welche die konkreten Verhältnisse in den beteiligten Gemeinden berücksichtigen und bei der Verschuldung sowie bei den Steuerfussunterschieden anknüpfen. Der Zusammenschluss von Schulgemeinden wird ebenfalls mit einem Grundbeitrag unterstützt, wobei hier nicht die Einwohnerzahl, sondern die Schülerzahl massgebend ist. Auf Stufe Gemeindegesetz werden die Grundzüge des Beitragsmodells geregelt. Die Kriterien für die Berechnung der Beiträge werden auf Stufe Verordnung festgelegt.

6.3. Änderungen im Gemeindegebiet

Für Gebietsänderungen ist kennzeichnend, dass es zwischen den beteiligten Gemeinden zu Gebietsabtretungen und Gebietsübernahmen kommt, ohne dass bei diesem Vorgang eine neue Gemeinde entsteht oder eine bestehende aufgehoben wird. Darunter fallen Gemeindegrenzregulierungen, Grenzänderungen sowie Umgemeindungen, bei denen grössere Gemeindegebiete betroffen sind. Gebietsänderungen können die Fläche einer Gemeinde in erheblichem Umfang verkleinern oder vergrössern und damit für die Zukunft der Gemeinde bedeutsame politische, finanzielle und gesellschaftliche Auswirkungen haben. An die demokratische Legitimation derartiger Veränderungen, welche die Gemeinden in ihrer Identität berühren, sind hohe Anforderungen zu stellen. Das Gesetz verlangt deshalb bei Gebietsänderungen von erheblicher Bedeutung die Urnenabstimmung. Für Gebietsänderungen, denen keine erhebliche Bedeutung zukommt und die in der Praxis den überwiegenden Teil der Fälle ausmachen, legt die Gemeindeordnung die Zuständigkeit fest. In Frage kommen die Gemeindeversammlung, das Gemeindeparlament oder der Gemeindevorstand.

7. Aufsicht und Rechtspflege

7.1. Aufsicht

Die Gemeinden regeln ihre Angelegenheiten grundsätzlich selbstständig. Das kantonale Recht gewährt ihnen dabei einen möglichst weiten Handlungsspielraum (Art. 85 KV). Der Kanton hat aber darüber zu wachen, dass die Gemeinden sich rechtmässig organisieren (Art. 89 und 92 KV), ihre Aufgaben richtig erfüllen (Art. 95 KV), ihren Finanzhaushalt in Ordnung halten (Art. 123 und 124 KV) und diesen durch ein fachkundiges wie unabhängiges Organ prüfen lassen (Art. 129 Abs. 4 KV). Dies gilt auch, wenn kommunale Aufgaben von anderen Trägerschaften wie Zweckverbänden, Anstalten usw. erfüllt werden (Art. 94 KV).

Die kantonale Aufsicht wird einerseits dezentral durch die Bezirksräte und andererseits zentral durch den Regierungsrat wahrgenommen (Art. 94 KV). Das neue Gemeindegesetz trägt dieser Struktur unverändert Rechnung: Die Bezirksräte bleiben primäres Aufsichtsorgan. Sie führen bei den Gemeinden weiterhin Visitationen durch, beaufsichtigen deren Finanzhaus-

halt und schreiten bei Ordnungswidrigkeiten ein. Einzig die Mitwirkung der Bezirksräte bei Amtsübergaben wird fallen gelassen. Gemeindeangestellte sind ihrer Gemeinde gegenüber verantwortlich. Der Gemeindevorstand hat für die rechtmässige Aufgabenerfüllung durch die Gemeindeangestellten zu sorgen. Die kantonale Aufsicht hingegen betrifft die Gemeinde als Organisation (Verbandsaufsicht). Die Überwachung eines Gemeindepersonalwechsels würde hierzu im Widerspruch stehen.

Die Aufsicht über die Gemeinden wirkt sowohl unterstützend und aufbauend (präventiv) als auch eingreifend (repressiv). Sie muss insbesondere gesetzlich geregelt werden, wenn die kantonalen Aufsichtsorgane zum Handeln verpflichtet werden und wenn die Gemeinden einen kantonalen Eingriff erdulden müssen. Der Vernehmlassungsentwurf betont die Pflicht der Gemeinden zur internen Aufsicht. Aufsichtrechtliches Einschreiten ist erst geboten, wenn die Gemeinden nicht willens oder in der Lage sind, für eine rechtmässige Ordnung und Aufgabenerfüllung zu sorgen. Damit ist immer ein Eindringen des Kantons in die Autonomie der Gemeinde verbunden. Die diesbezüglichen Voraussetzungen und Massnahmen sind nicht neu, werden aber im neuen Gemeindegesetz klarer geregelt als im geltenden Recht. Die wichtigsten Eingriffe wie die Aufhebung von Erlassen sowie von Beschlüssen der Stimmberechtigten oder des Gemeindeparlaments, die Abberufung eines Behördenmitglieds und der Entzug der Selbstverwaltung werden in die Zuständigkeit des Regierungsrats gelegt. Die letztgenannte Massnahme ist im geltenden Recht dem Kantonsrat vorbehalten. Dieser dürfte sich in der Praxis allerdings mit einem Entscheid innert nützlicher Frist schwer tun und wird von der Verfassung auch nicht als Aufsichtsorgan genannt.

Die Bezirksräte erstatten bereits heute über die Ausübung der Gemeindeaufsicht Bericht an die Direktion. Neu soll der Kanton zur Offenlegung der Aufsichtstätigkeit der Bezirksräte, der Direktion und des Regierungsrats und zur jährlichen Veröffentlichung eines entsprechenden Berichts verpflichtet werden.

7.2. Rechtspflege

Der Vernehmlassungsentwurf verweist für den Rechtsschutz auf das Verwaltungsrechtspflegegesetz und sieht die Gemeindebeschwerde nicht mehr vor. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz wurde 2010 unter anderem mit dem Ziel revidiert, die Rechtspflege zu vereinheitlichen und zu vereinfachen. Neu kann der Rekurs zu einem guten Teil den Anwendungsbereich der Gemeindebeschwerde abdecken; mit dem Rekurs können insbesondere auch kommunale Erlasse angefochten werden. Daneben bezweckt die Verwaltungsrechtspflege grundsätzlich den Schutz von Individualrechten. Nur Personen, die besonders betroffen sind und ein schutzwürdiges Interesse daran haben, sollen Anordnungen und Erlasse anfechten können. Die Gemeindebeschwerde nach geltendem Gemeindegesetz erlaubte es indessen allen Stimmberechtigten, Beschlüsse der Gemeinde und des Gemeindeparlaments anzufechten, ohne dass sie davon berührt sind. Für solche Popularbeschwerden soll künftig nicht mehr die Verwaltungsrechtspflege mittels Beschwerde oder Rekurs, sondern die Aufsichtsbeschwerde zur Verfügung stehen.

Mit einem Wegfall der Gemeindebeschwerde dürften punktuelle Einengungen der Rechtsmittelbarkeit von Gemeindebeschlüssen einhergehen. Diese wiegen jedoch die Vereinfachungen nicht auf, die mit dem Wegfall der Gemeindebeschwerde erreicht werden. Die heutige Rechtsmittelordnung wirft komplizierte Abgrenzungsfragen zwischen Gemeindebeschwerde und Rekurs auf, die in der Praxis kaum zu lösen sind. Ein Festhalten an der Gemeindebeschwerde ist daher aus Sicht der Betroffenen und aus verwaltungsökonomischen Gründen nicht sinnvoll. Der Vernehmlassungsentwurf verzichtet ausserdem auf den Rekurs zur Berichtigung von Protokollen der Gemeindeversammlung. Ein eigenständiges Rechtsmittel zur Protokollberichtigung erscheint nicht mehr zeitgemäss, da Berichtigungsbegehren oftmals in Zusammenhang mit dem Stimmrechtsrechtsrekurs und der Gemeindebeschwerde erhoben werden. Für eigenständige Berichtigungen des Protokolls steht die Aufsichtsbeschwerde zur Verfügung.

Neu sieht der Vernehmlassungsentwurf zwingend eine Neuurteilung der Anordnungen von Mitgliedern und Ausschüssen der Behörden, von Kommissionen mit Entscheidbefugnissen, Schulpflegen, Quartier- und Ortseilkommissionen sowie von Gemeindeangestellten vor, bevor der Regelinstanzenzug gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz beschritten werden kann. Dies rechtfertigt sich, weil der Gemeindevorstand die Aufgaben an die Mitglieder und Ausschüsse oder an die Kommissionen sowie Gemeindeangestellten überträgt und deren Aufsichtsinstanz ist. Der Gemeindevorstand ist verpflichtet, die Anordnungen uneingeschränkt und umfassend neu zu prüfen und nochmals in der Sache zu entscheiden.

E. AUSWIRKUNGEN

1. Auswirkungen für die Gemeinden

Nach der vorgesehenen Inkraftsetzung des Gemeindegesetzes auf den nächsten ordentlichen Amtsdauerwechsel der kommunalen Behörden (2014) haben die Gemeinden und die weiteren Träger kommunaler Aufgaben die Pflicht, ihr Recht an die übergeordneten Vorgaben anzupassen bzw. entsprechend neues Recht zu erlassen. Insbesondere sind die Gemeindeordnungen zu revidieren. Den Gemeinden soll für die notwendige Rechtsetzung ein angemessener Zeitraum offen stehen. Der Vernehmlassungsentwurf geht dabei von vier Jahren aus.

Im Finanzhaushalt erfordert die Umsetzung von HRM2 die Führung einer Anlagenbuchhaltung. Dies bedingt neue Abläufe in der Buchhaltung und Schulung des Personals. Damit die Anlagenbuchhaltung einwandfrei funktionieren kann, ist die Aufnahme der bestehenden Vermögenswerte von zentraler Bedeutung. Mit der im Vernehmlassungsentwurf vorgesehenen Bewertungsvariante (Aufnahme der Werte seit 1986) erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, unter der bestehenden Rechnungslegung die Anlagenbuchhaltung aufzubauen und wertvolle Erfahrungen zu sammeln. Der Aufwand für die Neubewertung des Verwaltungs-

vermögens mit vorgesehener Bewertungsmethode beträgt gemäss ersten Erfahrungen für mittelgrosse Gemeinden ca. 2 Arbeitswochen. Viele EDV-Anbieter stellen zwar eine Anlagenbuchhaltung wie in der Privatwirtschaft üblich zur Verfügung, diese muss aber auf die Belange der öffentlichen Haushalte noch angepasst werden. Gemäss einer Umfrage des Gemeindeamtes bei allen EDV-Anbietern im Kanton Zürich können die Kosten noch nicht abschliessend abgeschätzt werden. Zwecks Erprobung von HRM2 wurden Pilotgemeinden angefragt, erstmals den Voranschlag 2012 auf der Grundlage der neuen Bestimmungen zu erstellen. Erste Ergebnisse aus diesen Arbeiten sollten somit Anfang 2012 vorliegen.

Mit HRM2 wurde von der Finanzdirektorenkonferenz ein neuer Kontorahmen und eine neue funktionale Gliederung für verbindlich erklärt. Die Vorgaben sind auf Bundes- und Kantons-ebene harmonisiert und sind von allen Kantonen und Gemeinden umzusetzen. Die Umsetzung im Kanton Zürich findet zusammen mit dem neuen Gemeindegesetz statt.

Die Führung eines Finanzplanes ist heute in den meisten Gemeinden Realität. Die neuen Vorgaben stellen einen moderaten Ausbau der Finanzplanung dar, welcher zu Beginn für einen Mehraufwand sorgen dürfte.

2. Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Kanton

Der Vernehmlassungsentwurf sieht vor, dass Gemeindezusammenschlüsse mit finanziellen Zuschüssen (materielle Anreize) und mit Beratungsdienstleistungen (immaterielle Anreize) durch den Kanton unterstützt werden. Für den Zusammenschluss von politischen Gemeinden ist ein Beitragssystem vorgesehen, das drei Stufen umfasst: Einen einwohnerabhängigen Grundbeitrag, den alle neu zusammengeschlossenen Gemeinden erhalten, sowie zwei Zusatzbeiträge, welche auf die Umstände des Einzelfalls abstellen und bei der Verschuldung sowie bei den Steuerfussunterschieden der beteiligten Gemeinden anknüpfen. An den Zusammenschluss von Schulgemeinden wird ein Grundbeitrag geleistet, wobei die Schülerzahl massgebend ist.

Im heutigen Zeitpunkt sind noch keine konkreten Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen des geplanten Beitragssystems für den Kanton möglich. Auf Stufe Gemeindegesetz werden lediglich die Grundzüge des Beitragsmodells geregelt. Die Kriterien für die Berechnung der Beiträge werden auf Stufe Verordnung festgelegt. Diese Verordnung liegt noch nicht vor. Es ist anzunehmen, dass mit dem Inkrafttreten dieser Anreizinstrumente eine grössere Zahl von Zusammenschlussprojekten in Angriff genommen wird. Der kantonale Aufwand wird von der Zahl der tatsächlich realisierten Zusammenschlussprojekte und ihrer zeitlichen Verteilung abhängen. Die entsprechenden Mittel müssen im Globalbudget des Kantons eingestellt werden.

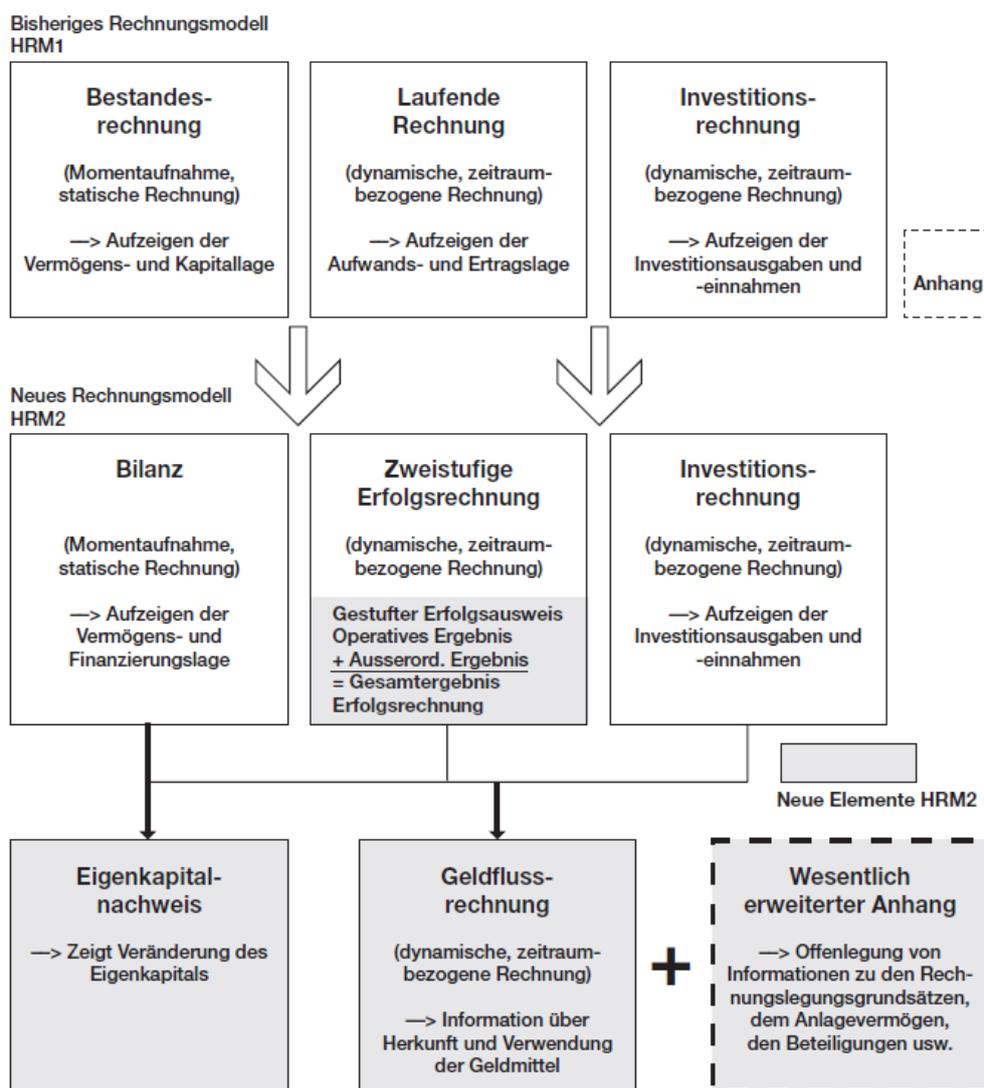
Gemeindezusammenschlüsse leisten einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der selbstständigen Aufgabenerfüllung der Gemeinden, der Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit und der Verbesserung ihrer Standortvoraussetzungen. Der Kanton kann den Vollzug des kantonalen Rechts verbessern und aufgrund der höheren Professionalisierung in den Gemeinden seinen Aufwand für Beratung, Steuerung und Aufsicht reduzieren.

Anhang

3. Die neuen Elemente von HRM2

Das HRM1 weist als Hauptelemente die drei Teile Bestandesrechnung, Laufende Rechnung und Investitionsrechnung auf; die Laufende Rechnung und die Investitionsrechnung stellen die Verwaltungsrechnung dar.

Das HRM2 fügt zu Gunsten höherer Transparenz und genauerer Kenntnis von Vermögens- und Ertragslage drei Bereiche hinzu: den Eigenkapitalnachweis, die Geldflussrechnung und den erweiterten Anhang.



Erläuterungen zur Grafik:

Zweistufige Erfolgsrechnung: Das HRM2 fordert eine mindestens zweistufige Gliederung der Erfolgsrechnung, wobei das operative Ergebnis vom ausserordentlichen Ergebnis unterschieden wird. Die Entwurf sieht eine zusätzliche Unterteilung des operativen Resultats in das betriebliche Ergebnis und das Finanzergebnis vor.

Geldflussrechnung: Die Geldflussrechnung zeigt die Herkunft und Verwendung der Geldmittel aus Betriebs-, Investitions- und Finanzierungstätigkeit. Sie liefert die Informationsgrundlagen für eine Liquiditätsplanung und ist von Bedeutung, damit die Finanzierungstätigkeit und der Finanzierungsbedarf einzeln analysiert und kommuniziert werden können.

Anhang: Für die zuverlässige Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sind Sachverhalte aufzuzeigen, die nicht in die Erfolgsrechnung oder Bilanz aufgenommen werden müssen (Angaben zu effektiven Abweichungen vom HRM2, Grundsätze der Bilanzierung und der Bewertungen, Abschreibungsmethoden, Abschreibungssätze, Eventualverpflichtungen usw.). Der Anhang umfasst neu einen Eigenkapitalnachweis, einen Rückstellungsspiegel, einen Beteiligungsspiegel sowie einen Anlagespiegel.

4. Abkürzungsverzeichnis für Gesetzesentwurf und Erläuterungen

GG	Gemeindegesezt vom 6. Juni 1026 (LS 131.1)
GPR	Gesezt über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (LS 161)
IDG	Gesezt über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (LS 170.4)
KRG	Kantonsratsgesezt vom 5. April 1981 (LS 171.1)
KV	Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101)
OG RR	Gesezt über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (LS 172.1)
RAG	Bundesgesezt über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (SR 221.302)
RHG	Bundesgesezt über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (SR 431.02)
VE GG	Vernehmlassungsentwurf zum Gemeindegesezt
VRG	Verwaltungsrechtspflegesezt vom 24. Mai 1959 (LS 175.2)
VSG	Volksschulgesezt vom 7. Februar 2005 (LS 412.100)
ZGB	Zivilgeseztbuch (SR 210)